

**Hochschule für öffentliche  
Verwaltung und Finanzen  
Ludwigsburg**

University of Applied Sciences

**Bürgerbusse in Baden-Württemberg – Erfolgsmodell einer  
alternativen Bedienungsform im ÖPNV?**

**Bachelorarbeit**

zur Erlangung des Grades eines  
Bachelor of Arts (B.A.)  
im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst – Public Management

vorgelegt von

Felix Kuhnle

Studienjahr 2012/2013

Erstgutachter: Prof. Dr. Oliver Sievering  
Zweitgutachterin: Dipl. Verwaltungswirtin (FH) Sigrid Arnold

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>IV</b>
<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>VI</b>
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>2 Rechtliche Grundlagen des öffentlichen Personennahverkehrs .....</b>	<b>5</b>
<b>3 Alternative Bedienungsformen .....</b>	<b>8</b>
3.1 Funktionsweise und Einsatzmöglichkeiten.....	9
3.2 Angebotsformen .....	12
<b>4 Ausrichtung der Mobilitätskonzepte auf den demografischen Wandel .....</b>	<b>14</b>
4.1 Demografischer Wandel in Deutschland und Baden-Württemberg	14
4.2 Auswirkungen des demografischen Wandels auf den ÖPNV .....	17
<b>5 Bürgerbusse in Baden-Württemberg .....</b>	<b>20</b>
5.1 Datenbasis und Erhebungsmethode.....	21
5.2 Ausgangslage in den „Bürgerbusgemeinden“ .....	22
5.2.1 Größenordnung der Kommunen und Siedlungsstruktur .....	23
5.2.2 Missstände im vorhandenen ÖPNV-Angebot.....	25
5.2.3 Initiatoren .....	26
5.3 Organisation .....	26
5.3.1 Betreiber und lokale Partner.....	26
5.3.1.1 Der Verein .....	27
5.3.1.2 Die Kommune.....	28
5.3.1.3 Das Verkehrsunternehmen.....	29
5.3.1.4 Der Verkehrsverbund .....	29
5.3.1.5 Organisationsformen des Bürgerbusbetriebs .....	29
5.3.2 Aufbau des Linienverkehrs.....	32
5.3.2.1 Fahrpläne und Streckenführung .....	32
5.3.2.2 Das Fahrzeug .....	33
5.3.2.3 Die ehrenamtlichen Bürgerbusfahrer .....	35
5.4 Nutzergruppen und Akzeptanz .....	37
5.4.1 Fahrgastzahlen .....	37

5.4.2 Nutzergruppen .....	39
5.4.3 Akzeptanz .....	39
5.5 Finanzierung und Wirtschaftlichkeit .....	40
5.5.1 Gemeinnützigkeitsrechtliche Behandlung der Vereine .....	40
5.5.2 Investitionsbedarf .....	42
5.5.2.1 Investitionsvolumen .....	42
5.5.2.2 Fahrzeugförderung .....	43
5.5.3 Betriebskosten .....	45
5.5.4 Erträge .....	46
5.5.4.1 Fahrgelderlöse.....	47
5.5.4.2 Erträge aus Werbung, Zuwendungen und Mitgliedsbeiträgen .....	49
5.5.5 Kostendeckung .....	50
5.5.6 Umgang mit Defiziten .....	51
5.6 Weitere Erwartungen an einen Bürgerbusbetrieb .....	52
5.6.1 Umweltpolitische Erwartungen .....	52
5.6.2 Die „soziale Komponente“ .....	53
5.6.3 Marketingaspekte .....	53
<b>6 Ein Blick zu den Nachbarn: Bürgerbusse in anderen Bundesländern .....</b>	<b>55</b>
<b>7 Fazit und Ausblick .....</b>	<b>57</b>
<b>Anlagen (CD-ROM).....</b>	<b>IX</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>X</b>
<b>Erklärung.....</b>	<b>XIV</b>

## Abkürzungsverzeichnis

BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BG	Berufsgenossenschaft
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BO Kraft	Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr
e. V.	Eingetragener Verein
EnergieStG	Energiesteuergesetz
EntflechtG	Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen
FeV	Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnisverordnung)
GVFG	Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz)
KraftStG	Kraftfahrzeugsteuergesetz
L-Bank	Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank
LGVFG	Gesetz über Zuwendungen des Landes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz)

MIV	Motorisierter Individualverkehr
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVG	Gesetz über die Planung und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PKW	Personenkraftwagen
RegG	Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz)
SGB IX	Sozialgesetzbuch, Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen
SGB VII	Sozialgesetzbuch, Siebtes Buch - Gesetzliche Unfallversicherung
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
StVO	Straßenverkehrsordnung
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V.
VereinsG	Vereinsgesetz
VO EG	Verordnung der Europäischen Gemeinschaft

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: ÖPNV Bedienungsformen .....	10
Abbildung 2: Altersaufbau-der Bevölkerung nach Altersgruppen in Millionen/ in % der Gesamtbevölkerung .....	15
Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen Baden- Württembergs 2008-2030.....	16
Abbildung 4: Verkehrsmittelnutzung nach Altersgruppen .....	18
Abbildung 5: Jahr der Inbetriebnahme .....	23
Abbildung 6: Größe der Gemeinden nach Einwohnern .....	24
Abbildung 7: Organisationsformen der Bürgerbusse in Baden- Württemberg .....	30
Abbildung 8: Fahrgastzahlen absolut (abgelaufenes Betriebsjahr) .....	38
Abbildung 9: Aufwandspositionen, beispielhaft dargestellt am Bürgerbus Ebersbach .....	46
Abbildung 10: Ertragspositionen, beispielhaft dargestellt am Bürgerbus Ebersbach .....	47

# 1 Einleitung

In einer repräsentativen Umfrage der Forschungsgruppe Wahlen im Juni 2012 wurde bei der Frage, um welche Dinge sich die Landesregierung Baden-Württembergs im ländlichen Raum kümmern sollte, am häufigsten der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) bzw. eine bessere Anbindung an diesen genannt.<sup>1</sup> Das macht deutlich, welche Brisanz das Thema Mobilität im öffentlichen Verkehr birgt. Denn Mobilität ist Schlüssel für Lebensqualität, Wohlstand und menschliches Zusammenleben. Und gerade für Menschen, denen es an finanziellen Möglichkeiten mangelt, bedeutet das Vorhandensein öffentlicher Verkehrsleistungen ein Stück mehr Chancengleichheit. Doch zum einen sind auch heute nicht nur ländliche Regionen, sondern eben auch Orte an der Peripherie von Verdichtungsräumen<sup>2</sup> noch immer nicht optimal an den ÖPNV angebunden bzw. es bestehen Lücken im Nahverkehr, weil Strecken nicht gewinnbringend betrieben werden können. Zum anderen sorgen Entwicklungen im Rahmen des demografischen Wandels für veränderte Bedingungen und es stellt sich die Frage, wie die Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen als Teil der Daseinsvorsorge auch in Zukunft nachhaltig gesichert werden kann.

Die Problematik der Finanzierbarkeit öffentlicher Verkehrsleistungen aufgrund der chronisch angespannten Situation öffentlicher Haushalte wird zukünftig nur noch weiter verstärkt durch sich verändernde Bevölkerungsstrukturen in den Räumen, in denen sich der ÖPNV anpassen muss. Die vorliegende Untersuchung ist mithin auch im Kontext zu sehen mit der generellen Frage, inwieweit sich der ÖPNV in Anbetracht anhaltend knapper Kassen Veränderungen ausgesetzt sieht.

---

<sup>1</sup> Vgl. Forschungsgruppe Wahlen Telefonfeld, Flächenland Baden-Württemberg, Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage Juni 2012, Auftraggeber: Staatsministerium Baden-Württemberg, [http://www.filstalexpress.de/attachments/article/6234/Anlage%20151%20\\_Umfrage\\_FL%C3%A4chenland\\_Pr%C3%A4sentation.pdf](http://www.filstalexpress.de/attachments/article/6234/Anlage%20151%20_Umfrage_FL%C3%A4chenland_Pr%C3%A4sentation.pdf), zuletzt geprüft am 29.07.2012, S. 7 f.

<sup>2</sup> Zur Kategorisierung der Siedlungsräume vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg, Stuttgart o. J., S. A29.

Die gewaltigen Umbrüche, vor denen unsere Gesellschaft angesichts eines grundlegenden demografischen Wandels steht, werden Konsequenzen für die ÖPNV-Konzepte nach sich ziehen müssen. Das Modell der „Bürgerbusse“ zeigt einen Lösungsansatz hierfür auf. Unter dem Leitprinzip „Bürger fahren für Bürger“ leisten ehrenamtlich im ÖPNV Tätige Fahrdienste für die Bevölkerung. Innerhalb eines Haltestellennetzes und eines festen Fahrplans fahren diese engagierten Bürger mit Kleinbussen durch die Gemeinde. Man möchte mit verhältnismäßig geringem finanziellem Aufwand die Mobilität der Bürger, die Attraktivität der Kommune und nicht zuletzt auch den Gemeinschaftssinn innerhalb der Gemeinde fördern. Bürgerbusse könnten mithin eine auf spezifische Bedarfe abgestimmte alternative Bedienungsform darstellen, die – u. a. – dazu dient, Lücken im Nahverkehrsnetz zu schließen.

Auch in einigen baden-württembergischen Kommunen gibt es seit Kurzem solche Bürgerbusse. In dieser Arbeit soll gezeigt werden, wie dort das oben skizzierte Modell funktioniert und inwieweit die damit einhergehenden Erwartungen erfüllt werden können.

Gestützt auf die Daten einer Expertenbefragung in den baden-württembergischen „Bürgerbus-Kommunen“ sollen folgende Fragen eruiert werden:

Auf welche Defizite und Bedürfnisse reagieren die Initiatoren bei der Einführung von Bürgerbussen?

Welche organisatorischen, rechtlichen und insbesondere finanziellen Fragen stellen sich im Zuge der Einführung von Bürgerbussen?

Wie stellt sich die Wirtschaftlichkeit eines Bürgerbus-Systems dar?

Wie entwickelt sich die Akzeptanz dieser Bedienungsform bei den verschiedenen Nutzergruppen?



Mithin soll – auch unter Zugrundelegung der Einschätzung der lokalen Akteure – eine Bewertung gewagt werden, inwieweit das System der Bürgerbusse zukunftssträftig bzw. ausbaufähig erscheint.

Die Fragestellung dieser Arbeit legt es nahe, zunächst die rechtlichen Grundlagen, auf denen die öffentliche Personenbeförderung fußt, zu erläutern. Im anschließenden Kapitel folgt ein Überblick über verschiedene alternative Bedienungsformen, zu denen auch das Modell „Bürgerbus“ gehört. Sodann erscheint es angebracht, auf die Dimensionen des demografischen Wandels hierzulande einzugehen und dessen Auswirkungen auf den ÖPNV zu skizzieren, bevor dann im Hauptteil der Arbeit das Bürgerbussystem in Baden-Württemberg untersucht wird. Ein knapper „Blick zu den Nachbarn“, sprich auf die Bürgerbus-Systeme bzw. -Modelle in anderen Bundesländern sowie dann das abschließende Fazit sollen die Untersuchung abrunden.

Der Zweck dieser Arbeit besteht nicht zuletzt darin, den Kommunen und Landkreisen eine zusätzliche Möglichkeit vorzustellen, wie unter Einbeziehung eines Bürgerbus-Systems ein zukunftssträftiges und tendenziell kostengünstiges Mobilitätskonzept umgesetzt werden könnte.

Das vorliegende Thema hat noch kaum Eingang in die einschlägige Fachliteratur gefunden. Deshalb soll die hier vorgelegte Bestandsaufnahme eine Datenbasis für die Beschreibung des Bürgerbus-Systems in Baden-Württemberg liefern.

Forschungsprojekte des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), wie beispielsweise das vom Ministerium herausgegebene „Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen“<sup>3</sup> oder der vom selben Ministerium in Zusammenarbeit mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung herausgegebenen Evaluationsreport „Mobilitätskonzepte zur Sicherung der Daseinsvorsorge

---

<sup>3</sup>Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV. Ein Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen, Korrigierte Ausg., Berlin/Bonn 2009 (zitiert: Handbuch flexible Bedienungsformen).

in nachfrageschwachen Räumen“<sup>4</sup> behandeln die Thematik der „Bürgerbusse“ nur randständig. Umfangreichere Erfahrungen mit Bürgerbussen liegen insbesondere in Nordrhein-Westfalen (NRW) vor<sup>5</sup>, weshalb an einigen Stellen auch auf dort gemachte Erfahrungen verwiesen werden kann.

Im Text wird aus Gründen der Lesbarkeit auf geschlechtsneutrale Formulierungen verzichtet.

---

<sup>4</sup>Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesinstitut für Bau-Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Mobilitätskonzepte zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen, BBSR-Online-Publikation, Nr. 10/2009, [http://www.bbsr.bund.de/cln\\_032/nn\\_21918/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2009/ON102009.html](http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_21918/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2009/ON102009.html), zuletzt geprüft am 29.07.2012 (zitiert: Mobilitätskonzepte zur Sicherung der Daseinsvorsorge).

<sup>5</sup>Vgl. Pro Bürgerbus NRW e. V., Internetpräsenz, <http://www.pro-buergerbus-nrw.de/>, zuletzt geprüft am 29.07.2012 (zitiert: Pro Bürgerbus NRW e. V., Internetpräsenz).

## **2 Rechtliche Grundlagen des öffentlichen Personennahverkehrs**

Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) ist im Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz – RegG) beschrieben.<sup>6</sup> ÖPNV im Sinne des Gesetzes ist demnach die „allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt ist, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort-, oder Regionalverkehr zu befriedigen“<sup>7</sup>.

Der Personennahverkehr umfasst den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und den öffentlichen Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV). Der ÖSPV wird in dieser Arbeit mit dem Oberbegriff ÖPNV gleichgesetzt.

Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) stellt die Hauptnorm im Bereich der gewerblichen Beförderung von Personen im Bereich des straßengebundenen ÖPNV dar. Es umfasst die Bedienung durch Straßenbahnen, Oberleitungsomnibusse und Kraftfahrzeuge.<sup>8</sup> § 2 PBefG stellt klar, dass jeder, der sich im Sinne des Gesetzes als Unternehmer<sup>9</sup> im Linienbetrieb des ÖPNV betätigen möchte, grundsätzlich eine Genehmigung hierfür einzuholen hat. Mit der Genehmigung einher gehen Pflichten des Unternehmers zur Aufnahme und Aufrechterhaltung des Betriebes<sup>10</sup> und zur Beförderung der Fahrgäste<sup>11</sup>. Schließlich handelt das PBefG Regelungen für die Genehmigung verschiedener Verkehrsarten ab. In den §§ 42 und 43 PBefG ist die personenbeförderungsrechtliche Genehmigung des Linienverkehrs verankert, diese stellt den Regelfall der Genehmigung eines Verkehrs dar. Die §§ 46-49 PBefG betreffen den

---

<sup>6</sup> Vgl. § 2 RegG.

<sup>7</sup> § 2 S. 1 RegG. Eine ähnliche Beschreibung des Begriffs findet in § 8 Abs. 1 des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG.)

<sup>8</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 S.1 PBefG.

<sup>9</sup> Vgl. § 3 PBefG.

<sup>10</sup> Vgl. §21 PBefG.

<sup>11</sup> Vgl. § 22PBefG.

sogenannten Gelegenheitsverkehr. Darunter fällt nach einer abschließenden Auflistung in § 46 Abs. 2 der Verkehr mit Taxen, Ausflugsfahrten und Ferienziel-Reisen und der Verkehr mit Mietomnibussen und Mietwagen.

Im RegG ist grundsätzlich festgehalten, dass die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleitungen eine Aufgabe der Daseinsvorsorge darstellt.<sup>12</sup>

Das RegG regelt jedoch lediglich die Verteilung der von Bundesseite bereitgestellten Mittel, da nach § 1 Abs. 2 RegG die Stellen zur Wahrnehmung der Aufgabe der Daseinsvorsorge im ÖPNV vom jeweiligen Landesrecht bestimmt werden. In Baden-Württemberg wurde aus diesem Grund das Gesetz über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNVG) geschaffen. Das ÖPNVG Baden-Württemberg regelt also die Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV im Land. In § 1 ist dort das ehrgeizige Ziel verankert, im gesamten Landesgebiet im Rahmen des ÖPNV eine vollwertige Alternative zum motorisierten Individualverkehr zur Verfügung zu stellen.

Nach § 5 ÖPNVG ist die ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleitungen im ÖPNV eine freiwillige Aufgabe der Daseinsvorsorge. Art und Umfang der Aufgabenausführung liegen im Ermessen des Aufgabenträgers. Aufgabenträger sind die Stadt- und Landkreise in eigener Verantwortung, wobei den Gemeinden ausdrücklich das Recht eingeräumt wird, Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr zu fördern oder durch eigene Verkehrsunternehmen zu erbringen.<sup>13</sup>

Die Aufgabenträger müssen für ihr Gebiet einen Nahverkehrsplan aufstellen, welcher den Rahmen für die Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs bildet.<sup>14</sup> Bereits bei der Vorbereitung des Nahverkehrsplanes sind die Gemeinden zu beteiligen. Fördert die

---

<sup>12</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 RegG.

<sup>13</sup> Vgl. § 6 Abs. 1 ÖPNVG Baden-Württemberg.

<sup>14</sup> Vgl. § 11 Abs. 1 und Abs. 3 ÖPNVG Baden-Württemberg.

Gemeinde in erheblichem Maße Verkehrsleistungen oder erbringt diese durch eigene Unternehmen, so ist bei der Aufstellung entsprechender Teile des Nahverkehrsplans ihr Einvernehmen erforderlich.<sup>15</sup>

Auf europäischer Ebene erlangt die Verordnung der Europäischen Gemeinschaft (VO EG) Nr. 1370/2007 besondere Bedeutung für die Ausgestaltung des ÖPNV.<sup>16</sup> Sie regelt die beihilferechtskonforme Finanzierung von Verkehrsleistungen durch die öffentliche Hand und die wettbewerblichen Voraussetzungen der Vergabe von Verkehrsleistungen durch Behörden an Verkehrsunternehmen.

Die Finanzierung des ÖPNV übernehmen Bund, Länder und kommunale Gebietskörperschaften gemeinsam. Auf Grundlage des RegG und des Entflechtungsgesetzes (EntflechtG) weist der Bund den Ländern Beträge aus dem Mineralölsteueraufkommen für die Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs und der Förderung des ÖPNV insgesamt zu. Das Land stellt den Kreisen Mittel zur Verfügung, um den ÖPNV zu fördern.

---

<sup>15</sup> Vgl. § 12 Abs. 1 und Abs.3 ÖPNVG Baden-Württemberg.

<sup>16</sup> Nachfolge der VO EWG Nr. 1191/69.

### 3 Alternative Bedienungsformen

Allen Ausprägungen alternativer Bedienungsformen ist gemein, dass Ihre Einführung dann erwogen wird, wenn im „herkömmlichen“ ÖPNV Defizite auftreten. Der herkömmliche Linienverkehr kann die Nachfrage in dünn besiedelten Regionen oder zu Schwachlastzeiten oft nicht befriedigen, da durch die geringe Auslastung der Fahrzeuge der Betrieb kaum aufrecht erhalten werden kann, ohne dabei den Kostenrahmen zu sprengen. Die Träger des ÖPNV werden somit gezwungen, Angebote einzustellen oder gar nicht erst aufzubauen. Wegen unattraktiver Bedienzeiten wandern potentielle Fahrgäste in den Motorisierten Individualverkehr (MIV) ab.

Alternative Bedienungsformen versuchen dieser Problematik durch eine möglichst passgenaue Orientierung an der auftretenden Nachfrage zu begegnen. Man möchte ein für die öffentliche Hand und für die Verkehrsunternehmen bezahlbares und für die Bürger dennoch attraktives Angebot bieten können.<sup>17</sup>

Die stärkere Anpassung an die individuelle Nachfrage wird zumeist über eine Flexibilisierung der Bedienungsformen hinsichtlich Fahrtroute, Haltestellen und Einsatzzeiten erreicht. Ein bedeutsamer Unterschied flexibler Bedienungsformen zum konventionellem Linienverkehr ist, dass Fahrten häufig nur dann erfolgen, wenn ein Fahrtwunsch vorliegt.<sup>18</sup> Dazu ist meist eine vorherige telefonische Anmeldung bei einer Dispositionszentrale notwendig. Eine weitere Möglichkeit zur Flexibilisierung besteht im Einsatz kleinerer Fahrzeuge, die für die reduzierte Nachfrage ausreichend sind.

---

<sup>17</sup> Vgl. Handbuch flexible Bedienungsformen, S. 17 f.

<sup>18</sup> Vgl. ebenda, S. 25 f.

### 3.1 Funktionsweise und Einsatzmöglichkeiten

Hinsichtlich der Bedienung kann unterschieden werden zwischen räumlicher und zeitlicher Flexibilisierung der Bedienung. Räumliche Flexibilisierung bedeutet zum einen eine freiere Gestaltung der Fahrtroute sowie zum anderen eine Ein- oder Ausstiegsmöglichkeit des Fahrgastes an einer Haltestelle oder aber direkt vor seiner Haustür. Die zeitliche Flexibilisierung bezieht sich auf die Bindung an einen Fahrplan. Verkehrt das System fahrplangebunden, so kennt der Fahrgast die Abfahrtszeit, nicht aber den genauen Zeitpunkt der Ankunft. Die Aufhebung der Fahrplanbindung bedeutet hingegen, dass der Fahrgast seine gewünschte Abfahrtszeit selbst wählt.<sup>19</sup>

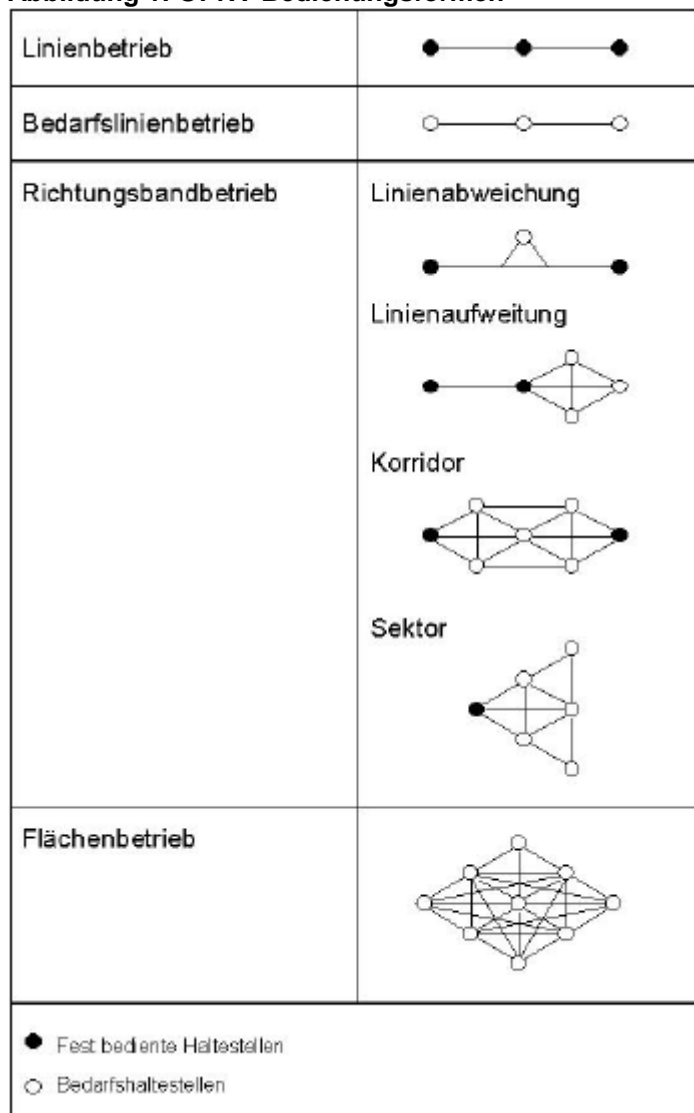
Mehlert unternimmt folgende Einteilung der Funktionsweisen der Bedienungsformen im ÖPNV:<sup>20</sup>

Der herkömmliche Linienbetrieb bedient fahrplanmäßig Haltestellen auf einer vordefinierten Route. Der Bedarfslinienbetrieb ist charakterisiert durch eine ebenfalls festgelegte Fahrstrecke, fährt diese jedoch nur nach vorheriger Anmeldung seitens der Fahrgäste ab. Im Richtungsbandbetrieb sind diverse Ausprägungen denkbar. Die Startpunkte, die sich meist im Kernort mit erhöhtem Fahrgastaufkommen befinden, werden fahrplanmäßig bedient. Die Fahrtstrecke wird je nach Bedarf variiert, ist aber an eine bestimmte Richtung gebunden. So kann beispielsweise die Anbindung kleinerer Ortschaften an den ÖPNV im Bedarfsfall sichergestellt werden. Im Flächenbetrieb werden Ziele nacheinander auf direktem Wege angesteuert. Die Einstiegsorte der Fahrgäste und die Lage der Fahrtziele ergeben dann die Route.

---

<sup>19</sup> Vgl. ebenda, S. 26 ff.

<sup>20</sup> Vgl. Mehlert, Christian, Die Einführung des AnrufBus im ÖPNV. Praxiserfahrungen und Handlungsempfehlungen, Bielefeld 2001, S. 31 f.

**Abbildung 1: ÖPNV Bedienungsformen**


Quelle: Mehler, Christian<sup>21</sup>

Um die Einsatzmöglichkeiten alternativer Bedienungsformen abschätzen zu können, gilt es im Vorfeld, das Fahrgastpotential, die Art der Mobilitätsbedürfnisse und das Vorhandensein spezifischer Nutzergruppen als die relevanten Faktoren zu eruieren.

Das Fahrgastpotential gibt die Zahl der potentiellen Nutzer der flexiblen Bedienungsform an. Berücksichtigt wird in der Regel nicht das ganze Bedienungsgebiet einer flexiblen Bedienungsform, sondern nur der mit Infrastruktureinrichtungen unterversorgte Bereich. Die Destination der

<sup>21</sup> Vgl. ebenda.



potentiellen Nutzer, der Kernort, an dem diese Einrichtungen vorhanden sind, wird nicht hinzugerechnet. Mit der Art der Mobilitätsbedürfnisse ist der Zweck der gewünschten Mobilität gemeint. Dies kann eine Einkaufsfahrt, ein Arztbesuch, ein Behördengang oder eine Freizeitaktivität, selten die Pendelstrecke zur Arbeit sein. Spezifische Nutzergruppen sind beispielsweise Jugendliche, Hausfrauen- oder -männer oder Senioren. Sind diese in ausreichendem Maße als potentielle Fahrgäste vorhanden, so kann die ÖPNV-Bedienungsform auf deren Mobilitätsbedürfnisse ausgerichtet werden.<sup>22</sup>

Die personenbeförderungsrechtliche Genehmigung alternativer Bedienungsformen wird unterschiedlich gehandhabt. Nach dem PBefG zulässige Verkehrsarten sind der Linienverkehr nach §§ 42 f. PBefG und der Gelegenheitsverkehr nach §§ 46 ff. PBefG. Klare Regelungen für die Genehmigung alternativer Bedienungsformen beinhaltet das Gesetz jedoch nicht. Deshalb wird hilfsweise auf § 2 Abs. 6 PBefG zurückgegriffen, wonach Beförderungen, die nicht alle Merkmale einer Verkehrsart oder Verkehrsform erfüllen, nach Vorschriften für jene Verkehre zugelassen werden können, denen sie am ähnlichsten sind.

Eine Genehmigung nach der Experimentierklausel aus § 2 Abs. 7 PBefG ist auch ohne Zuordnung zu einer anderen im PBefG typisierten Verkehrsart denkbar. Demnach kann zur praktischen Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel eine Genehmigung für höchstens vier Jahre erteilt werden. Die zeitliche Begrenzung der Erprobungsphase macht diese Genehmigungsvariante jedoch wenig vorteilhaft.<sup>23</sup> Auch ist zweifelhaft, ob beispielsweise Anrufsammeltaxiverkehre, deren System sich bereits im Bundesgebiet etabliert hat, noch über die Experimentierklausel genehmigt werden sollten.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Vgl. Handbuch flexible Bedienungsformen, S. 26 ff.

<sup>23</sup> Vgl. Dennig, Daniela/Sieber Niklas, Alternative Bedienungsformen im ÖPNV, Typisierung und rechtlicher Rahmen, <http://www.niklas-sieber.de/Publications/Bedienungsformen.pdf>, zuletzt geprüft am 31.07.2012, S. 7 ff.

<sup>24</sup> Vgl. Bauer, Michael, Personenbeförderungsgesetz. Kommentar, Köln 2010, PBefG, § 6 Rn. 30.

### 3.2 Angebotsformen

In der Praxis existieren keine einheitlichen Bezeichnungen für Betriebsmodelle alternativer Bedienungsformen. Die nachfolgende Einteilung basiert im Wesentlichen auf der von Niklas Sieber im Rahmen des Forschungsprojekts AMABILE erstellten Klassifizierung.<sup>25</sup>

Der *Anrufbus im Bedarfslinienbetrieb* (L-Bus) verkehrt im fahrplangebunden Linienbetrieb von Haltestelle zu Haltestelle. Die Bedienung der Haltestellen erfolgt bedarfsabhängig, nach vorheriger Anmeldung oder wenn ein Fahrgast aussteigen möchte. Zum Einsatz kann der L-Bus in verkehrsschwachen Räumen oder zu Zeiten geringer Nachfrage kommen und damit reguläre Linienfahrzeuge ersetzen.

Der *Anrufbus auf Richtungsbandbetrieb* (R-Bus) bedient fahrplangebunden und bedarfsunabhängig eine Grundroute mit festgelegten Haltestellen und kann nach Bedarf weitere Haltestellen innerhalb des Richtungsbandes anfahren. Fahrgäste, die außerhalb der Grundroute zusteigen möchten, müssen sich vorher anmelden. Der Einzugsbereich ist im Vergleich zum L-Bus aufgrund der Möglichkeit der Linienabweichung vergrößert.

Ein *Anrufsammeltaxi im Richtungsbandbetrieb* (R-AST) verkehrt fahrplangebunden aber bedarfsabhängig von Haltestelle zu Haltestelle oder auch zur Haustüre. Das Abgrenzungsmerkmal zwischen R-AST zum R-Bus sieht AMABILE in der Haustürbedienung des R-AST und der Bedarfsabhängigkeit der kompletten Route.

Der *Anrufbus im Flächenbetrieb* (F-Bus) ist ein Modell, welches weder Fahrplanbindung noch eine vorgegebene Grundroute vorsieht. Das Fahrzeug verkehrt dabei nach vorheriger Anmeldung von Haustüre zu Haustüre. Im Unterschied zu einem gewöhnlichen Taxi werden Umwege in Kauf genommen, um mehrere Fahrgäste an den jeweiligen Zielort transportieren zu können.

---

<sup>25</sup> Vgl. Sieber, Niklas, Systematisierung Alternativer Bedienungsformen im ÖV. AMABILE, Arbeitspapier 1, Karlsruhe 2002, S. 10 ff.

Die Sonderform *Bürgerbus* schließlich wird der „selbstorganisierten Mobilität“ zugeordnet.<sup>26</sup> Bürgerbusse werden im Unterschied zu oben angeführten flexiblen Angebotsformen, die im Bedarfslinien-, Richtungsband-, oder Flächenbetrieb eingesetzt werden, im Linienbetrieb geführt. Auf einer vordefinierten Route werden Haltestellen fahrplanmäßig angefahren. Im Gegensatz zu flexiblen Bedienungsformen, die teilweise den herkömmlichen ÖPNV ersetzen sollen, sind Bürgerbusse als Ergänzung zum herkömmlichen ÖPNV gedacht. Generelle Zielsetzung dabei ist, Lücken im Nahverkehrsnetz innerhalb der Kommune zu schließen. Der Vorteil der Bürgerbusse besteht darin, dass durch die ehrenamtliche Arbeit der Fahrer keine Personalkosten anfallen. Dies ermöglicht es, auch in Regionen ÖPNV-Angebot zu schaffen, in denen sowohl konventioneller Linienverkehr als auch flexible Bedienungsformen aus finanzieller Sicht nicht realisierbar sind.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Vgl. Handbuch flexible Bedienungsformen, S. 101 ff.

<sup>27</sup> Vgl. ebenda, S. 105.

## **4 Ausrichtung der Mobilitätskonzepte auf den demografischen Wandel**

Rückläufige Geburtenzahlen, Verschiebung der Altersstruktur und eine schrumpfende Bevölkerung sind in den letzten Jahren ins Zentrum öffentlicher Debatten gerückt. Diskutiert werden die Folgen dieser Entwicklung für den Wirtschaftsstandort Deutschland und die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme. Auch die Aufrechterhaltung und Anpassung von Verkehrsleistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge wird Planer und Betreiber des ÖPNV vor große Herausforderungen stellen. Der Rückgang der Schülerzahlen sowie in wirtschaftlich schwächeren Räumen auch die der Erwerbstätigen senkt das Nachfragepotenzial und die Einnahmemöglichkeiten der Verkehrsunternehmen. Darüber hinaus werden die Bedürfnisse einer wachsenden Anzahl älterer Menschen zu berücksichtigen sein.

### **4.1 Demografischer Wandel in Deutschland und Baden-Württemberg**

Um den Bevölkerungsstand Deutschlands ohne Zuwanderungen zu erhalten, wäre eine Kinderzahl von durchschnittlich 2,1 Kindern je Frau erforderlich. Bereits seit gut 40 Jahren liegen die Geburtenzahlen in Deutschland jedoch deutlich unter diesem Wert. Statistisch betrachtet lag die durchschnittliche Geburtenrate im Jahr 2008 bei 1,38 Kindern je Frau.<sup>28</sup>

Die Lebenserwartung hingegen steigt seit vielen Jahren kontinuierlich. So beträgt diese im Durchschnitt der in den Jahren 2006-2008 Geborenen für Jungen bei 77,2 Jahren und für Mädchen bei 82,4 Jahren. Baden-Württemberg kann dabei die deutschlandweit höchste Lebenserwartung

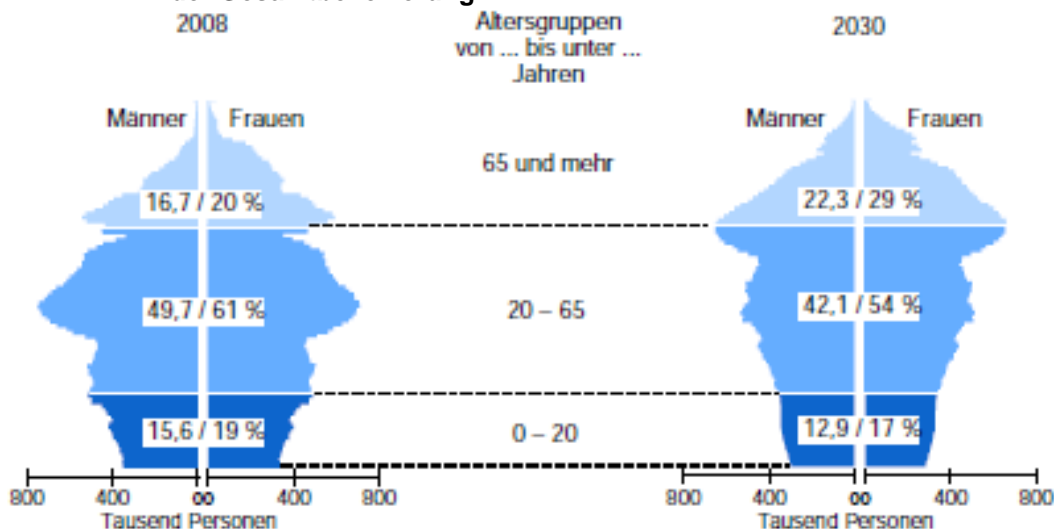
---

<sup>28</sup> Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.), Demografischer Wandel in Deutschland. Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern, Heft 1, Ausgabe 2011, Wiesbaden 2011, S. 10 f.

mit 78,6 Jahren für Jungen und 83,3 Jahren für Mädchen verzeichnen. Das statistische Bundesamt erwartet bis 2030 einen weiteren Anstieg der Lebenserwartung für Jungen um knapp vier und Mädchen um knapp drei Jahre.<sup>29</sup>

Die Folge sinkender Geburtenzahlen und einer steigenden Lebenserwartung ist eine Verschiebung des Altersaufbaus der deutschen Bevölkerung. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung geht von 19 % im Jahr 2008 auf 17 % im Jahr 2030 zurück. Die Gruppe der Menschen im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 65 Jahren verkleinert sich von 61 % auf 54 % der Gesamtbevölkerung, wohingegen der Anteil der älteren Menschen ab 65 Jahren von 20 % auf 29 % ansteigen wird. Auch die absolute Zahl älterer Menschen wird sich um ein Drittel erhöhen.

**Abbildung 2: Altersaufbau der Bevölkerung nach Altersgruppen in Millionen/ in % der Gesamtbevölkerung**



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung<sup>30</sup>

Seit 2003 kann das Geburtendefizit in Deutschland nicht mehr durch Wanderungsgewinne ausgeglichen werden<sup>31</sup> Die Bevölkerung wird

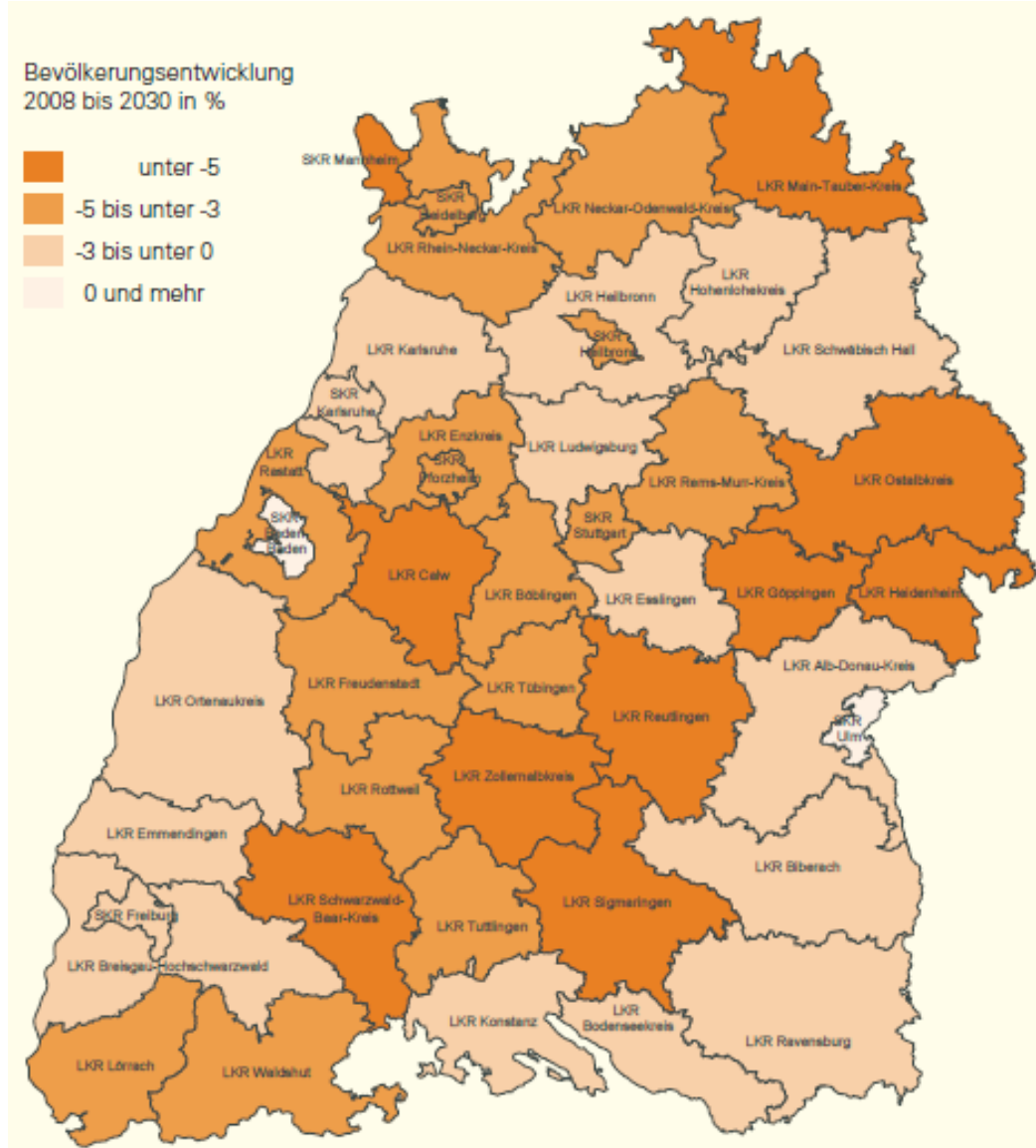
<sup>29</sup> Vgl. ebenda, S. 13 f.

<sup>30</sup> Vgl. ebenda, S. 23 f. Bei der Prognose der künftigen Entwicklung wurde die Variante „Untergrenze der ‚mittleren‘ Bevölkerung“ zugrunde gelegt.

<sup>31</sup> Vgl. ebenda S. 6.

deshalb um 5,7 % von aktuell 81,8 Millionen<sup>32</sup> auf ungefähr 77 Millionen Einwohner zurückgehen.<sup>33</sup>

**Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen Baden-Württembergs 2008-2030**



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, regionalisierte Bevölkerungsvorausrechnung Basis 2008 mit Wanderungen<sup>34</sup>

Die Entwicklung fällt in den Bundesländern unterschiedlich aus. Mit Ausnahme des Stadtstaates Hamburg müssen alle Bundesländer einen

<sup>32</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Internetpräsenz, [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2012/07/PD12\\_255\\_12\\_411.html?nn=50746](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2012/07/PD12_255_12_411.html?nn=50746), zuletzt geprüft am 23.08.2012, S. 21.

<sup>33</sup> Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.), S. 8.

<sup>34</sup> Vgl. ebenda, S. 3.

Bevölkerungsrückgang hinnehmen. Dieser fällt in den neuen Bundesländern tendenziell höher aus. Baden-Württemberg, das dank vergleichsweise hoher Wanderungsgewinne nach Bayern die geringste Bevölkerungsschrumpfung aufweist, verliert bis 2030 ungefähr 3,5% seiner Einwohner bzw. 400.000 Menschen. Dementsprechend sinkt die Einwohnerzahl von 10,8 auf 10,4 Millionen. Einzig die Stadtkreise Baden-Baden und Ulm können bis 2030 eine positive Bevölkerungsentwicklung vorweisen. In den übrigen Stadt- und Landkreisen zeichnet sich unterschiedlich starke Schrumpfung ab.<sup>35</sup>

## **4.2 Auswirkungen des demografischen Wandels auf den ÖPNV**

Durch rückläufige Einwohnerzahlen reduziert sich die Zahl potentieller Nutzer des öffentlichen Nahverkehrs. Entfallende Fahrgeldeinnahmen machen es Verkehrsunternehmen zunehmend schwer, das Angebot in bisheriger Form aufrechtzuerhalten. Wird das Angebot reduziert, so sinkt die Attraktivität des ÖPNV, weitere Fahrgäste gehen an den MIV verloren.

In Regionen mit geringerer Bevölkerungsdichte kommt der Schülerbeförderung eine besondere Bedeutung für den ÖPNV zu, da ein Großteil der Beförderungsleistungen auf den Schülerverkehr zurückgeht. Die Schülerbeförderung trägt in hohem Maße zur Finanzierung des gesamten Nahverkehrs bei.<sup>36</sup> Da die Schülerzahlen infolge der konstant auf niedrigem Niveau verharrenden Reproduktionsraten rückläufig sind, verringern sich die Einnahmen der Verkehrsunternehmen. Andererseits ist zu konstatieren, dass durch den Wegfall und die Zusammenlegung von Schulen Verkehrswege zum Teil auch wieder länger und damit Einnahmeausfälle teilweise kompensiert werden können.

---

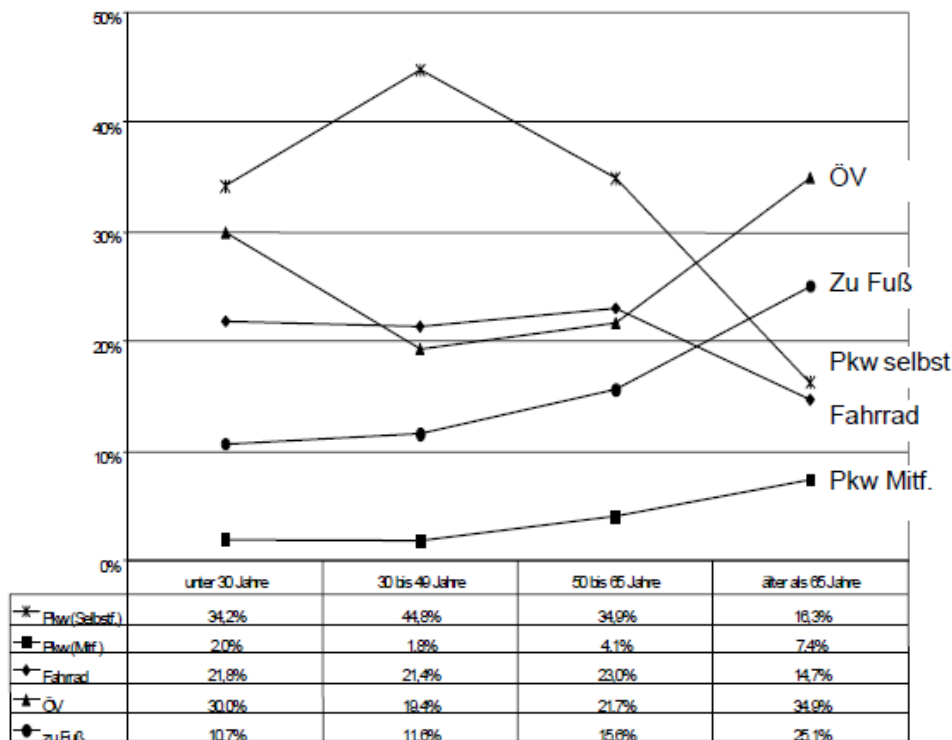
<sup>35</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.), Regionalisierte Bevölkerungsvorausrechnung für Baden-Württemberg bis 2030, Stuttgart 2010, S. 3 f.

<sup>36</sup> Die gesetzlichen Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr nach § 45a PBefG sind ein wichtiger Baustein zur Finanzierung der Verkehrsangebote.

Der Rückgang der Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter führt zu einer verminderten ÖPNV-Nachfrage im Berufsverkehr. Allerdings wirkt eine verlängerte Lebensarbeitszeit und ein höherer Anteil berufstätiger Frauen dem wiederum teilweise entgegen.

Vor allem die steigende Anzahl älterer Menschen stellt neue Herausforderungen an die Nahverkehrsplanung hinsichtlich spezieller, den Bedürfnissen dieser Gruppe angepasster Beförderungssysteme dar, wie beispielsweise dem Bedürfnis nach behindertengerechten Einstiegen. Abbildung 4 macht deutlich, dass bei älteren Menschen über 65 Jahren der ÖPNV die bevorzugte Beförderungsvариante darstellt.

**Abbildung 4: Verkehrsmittelnutzung nach Altersgruppen**



Quelle: Schlag, Bernhard/Megel, Katrin<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Vgl. Schlag, Bernhard/Megel Katrin, Mobilität und gesellschaftliche Partizipation im Alter, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Band 230, Berlin 2002, S. 121.



Dennoch hat eine Zunahme dieser Altersgruppe nicht zwangsläufig höhere Beförderungszahlen von Senioren zur Folge, da immer mehr ältere Menschen – vor allem Männer – über eigene PKW verfügen und somit weniger vom ÖPNV abhängig sind. Allerdings gilt es hier wiederum zu berücksichtigen, dass angesichts zunehmender Altersarmut ein eigenes Fahrzeug immer seltener finanzierbar sein wird.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesinstitut für Bau-Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), ÖPNV: Planung für ältere Menschen. Ein Leitfaden für die Praxis, BMVBS-Online-Publikation 09/2010, [http://www.bbsr.bund.de/nn\\_629248/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2010/ON092010.html](http://www.bbsr.bund.de/nn_629248/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2010/ON092010.html), zuletzt geprüft am 17.08.2012, S. 22 ff.

## 5 Bürgerbusse in Baden-Württemberg

Stand heute existieren in Baden-Württemberg Bürgerbuslinien in 13 verschiedenen Gemeinden, mindestens zwei weitere Linien befinden sich nach Informationsstand des Verfassers in fortgeschrittener Planung<sup>39</sup>. Das folgende Kapitel soll einen Einblick geben, welche Beweggründe für die Einführung eines Bürgerbusses ausschlaggebend sein können, wie der Bürgerbusbetrieb aufgebaut ist, welche Bevölkerungsgruppen damit angesprochen werden können und wie die Kosten für ein solches Projekt zu stemmen sind.

In folgenden baden-württembergischen Kommunen existieren gegenwärtig (Stand: August 2012) Bürgerbuslinien:

- Aichwald
- Stadt Bad Krozingen
- Stadt Bad Wimpfen
- Denkendorf
- Durmersheim
- Stadt Ebersbach an der Fils
- Stadt Korntal-Münchingen
- Stadt Pfullendorf
- Stadt Pfullingen
- Salach

---

<sup>39</sup> In Baden-Württemberg finden keine statistischen Erhebungen über den Betrieb von Bürgerbussen statt: Vgl. Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Reinhard Löffler (CDU) vom 05.05.2009, Landtagsdrucksache 14/4454. Daher war es mit viel Aufwand verbunden, allen relevanten Hinweisen auf die Existenz eines Bürgerbusbetriebes nachzugehen. Außer den oben aufgeführten Kommunen war der Verfasser noch auf weitere Projekte gestoßen, die jedoch nicht der hier zugrunde liegenden Definition entsprachen: So diente etwa ein erster Bürgerbus in der Gemeinde Schlier lediglich der Beförderung von Sportlern. Soweit dem Verfasser bekannt, befinden sich aktuell mindestens zwei Bürgerbusprojekte konkret in Planung: Breisach und Eendingen (Vgl. „Bürgerbus mit Anlaufproblemen“, Badische Zeitung vom 20.07.2012 sowie „Fahrsuche für den Bürgerbus“, Badische Zeitung vom 05.05.2012).

- Stadt Süssen
- Stadt Uhingen
- Wiernsheim

## 5.1 Datenbasis und Erhebungsmethode

Alle 13 möglichen Adressaten, nämlich die jeweiligen Bürgerbusvereine bzw. die Zuständigen in den entsprechenden Kommunen – mithin also jeweils Experten – wurden per Mailverkehr angeschrieben oder telefonisch kontaktiert und um die Beantwortung eines standardisierten Fragebogens gebeten.<sup>40</sup> Die dort gestellten Fragen<sup>41</sup> bilden eine hinsichtlich der Systematik sowie der „Dramaturgie“<sup>42</sup> wohlüberlegte Auswahl: Zunächst sollte insbesondere die verkehrsinfrastrukturelle Ausgangslage eruiert werden, die jeweils zu einer Initiation des Bürgerbus-Systems geführt hat. Der zweite Fragenkomplex bezieht sich mit einer Reihe eng gehaltener Fragen auf die organisatorische Ausgestaltung des Bürgerbus-Systems, ein dritter auf den rechtlichen Hintergrund. Sodann wurde die Akzeptanz des Systems und damit einhergehend das soziologische Nutzerprofil erfragt. Finanzierung und Wirtschaftlichkeit des Betriebsmodells interessieren sodann zwangsläufig jeden mit der Frage nach der Einführung eines Bürgerbus-Systems Befassten. Schließlich erschien eine aktuelle Bewertung des jeweiligen Bürgerbusprojekts durch die Verantwortlichen von Interesse.

Da es bei den anstehenden Fragen oft einfach um den Informationsgewinn ging und zum anderen auch eine möglichst hohe Motivierung der Befragungsperson intendiert war, wurden die gestellten

---

<sup>40</sup> Als Experte gilt jemand, „der auf einem begrenzten Gebiet über ein klares und abrufbares Wissen verfügt“. Mayer, Horst Otto, Interview und schriftliche Befragung. Entwicklung, Durchführung und Auswertung, 4. Aufl., München 2008, S. 41.

<sup>41</sup> Vgl. Anlage 1: Fragebogen.

<sup>42</sup> Zur „Dramaturgie“ des Fragebogens vgl. Porst, Rolf, Fragebogen. Ein Arbeitsbuch, 3. Aufl., Wiesbaden 2011, S. 133 ff.

Fragen überwiegend in offener Form<sup>43</sup> präsentiert, stellten mithin relativ hohe Anforderungen sowohl an die Befragten wie auch an den Auswerter.<sup>44</sup>

Eine Beantwortung des Fraggogens ging von folgenden zwölf Einrichtungen<sup>45</sup> ein: Stadt Bad Krozingen und Bürgerbus-Verein Bad Krozingen e. V. in gemeinsamer Bearbeitung, Bürgerbus-Verein Pfullendorf, Bürgerbusverein Bad Wimpfen e. V., Bürgerbus Süßen e. V., Bürgerbusverein Ebersbach e. V., BürgerBusverein Aichwald e. V., Gemeinde Denkendorf, Stadt Korntal-Münchingen, Bürgerbusverein Salach e. V., Bürgertreff Pfullingen e. V., Bürgerbus-Verein Uhingen, Bürgerbusverein Durmersheim e. V. Überwiegend wurden die Fragen vollständig beantwortet. Bei lückenhaften Antworten erfolgte jeweils eine gezielte Nachfrage, um ein möglichst präzises Bild vom angesprochenen Bürgerbusbetrieb zu erhalten. Die Auswertung der Befragungsergebnisse wurde – insbesondere im Hinblick auf juristische, organisatorische sowie finanz- und steuerrechtliche Aspekte – durch gezielte weitere Recherchen ergänzt. Die Antwortbögen sowie die Auswertungstabellen der Befragung sind im separaten Anhang zu finden.<sup>46</sup>

## **5.2 Ausgangslage in den „Bürgerbusgemeinden“**

Als „Pilotgemeinde“ in Baden-Württemberg führte die Gemeinde Salach im Februar 2003 einen Bürgerbus auf ihrem Gebiet ein. Die Planungen diesbezüglich begannen in Salach jedoch bereits 1999. Dies verdeutlicht die nicht zu unterschätzende Vorlaufzeit, die solche Projekte benötigen, bis der tatsächliche Fahrbetrieb aufgenommen werden kann.

---

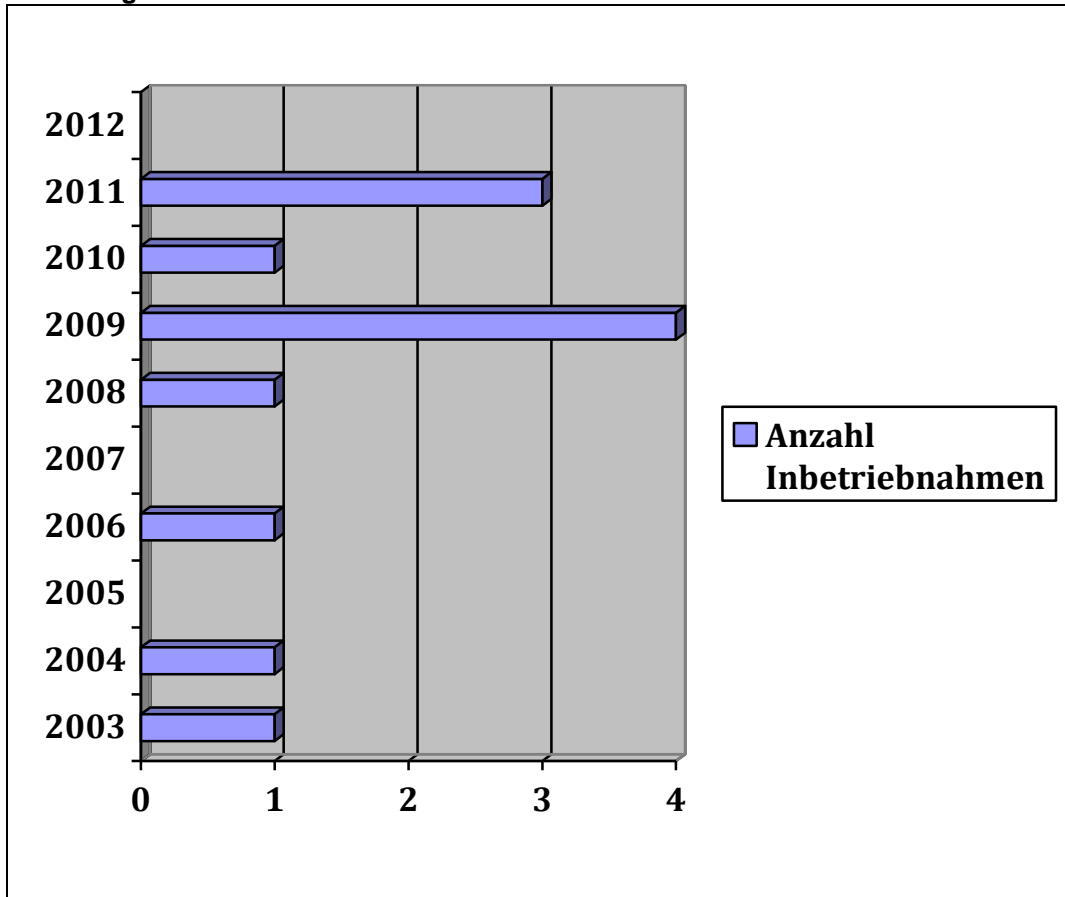
<sup>43</sup> Bei diesem Fragetyp sind – im Gegensatz zur geschlossenen Form – keine festen Antwortmöglichkeiten vorgegeben, der Befragte muss also seine Antwort selbst formulieren. Vgl. Mayer, S. 37.

<sup>44</sup> Vgl. Porst, S. 58 ff.

<sup>45</sup> Antwort des Bürgerbus Wiernsheim steht aus.

<sup>46</sup> Vgl. Anlagen 3-14: Antwortbögen, Anlage 2: Auswertung.

Abbildung 5: Jahr der Inbetriebnahme



Quelle: Eigene Darstellung

Das Schaubild verdeutlicht, dass auf eine anfänglich eher zögerliche Ausbreitung des Modells „Bürgerbusse“ (nach Einführung des ersten Bürgerbusses im Land) die Zahl der Neuinbetriebnahmen in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat.

Im Jahr 2012 wurden bisher zwar keine neuen Bürgerbuslinien eingeweiht, indessen planen die Städte Breisach am Rhein und Endingen am Kaiserstuhl eine baldige Einführung.<sup>47</sup>

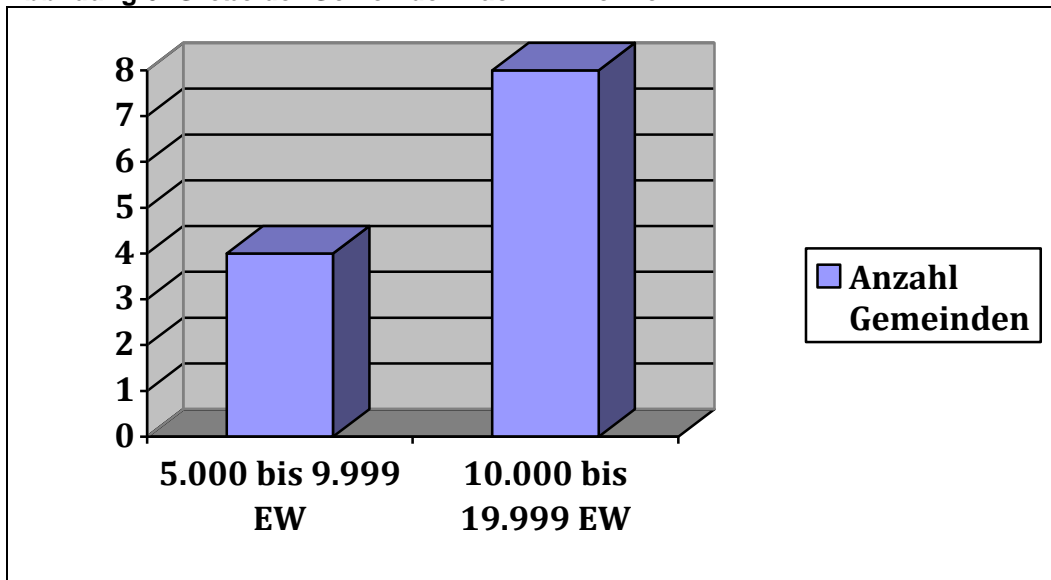
### 5.2.1 Größenordnung der Kommunen und Siedlungsstruktur

Die untersuchten zwölf baden-württembergischen Gemeinden, die einen Bürgerbus betreiben, weisen eine relative Homogenität hinsichtlich der

<sup>47</sup> Vgl. Fußnote 39.

Einwohnerzahlen auf. Zieht man die Einteilung des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg hinsichtlich der Gemeindegrößenklassen heran, so finden sich sämtliche Kommunen in den Größenordnungen 5.000 bis 9.999, bzw. 10.000 bis 19.999 Einwohner wieder.

**Abbildung 6: Größe der Gemeinden nach Einwohnern**



Quelle: Eigene Darstellung nach Gemeindegrößen des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg

Dies macht bereits deutlich, dass sich der Betrieb eines Bürgerbusses am ehesten in kleinen – aber nicht zu kleinen – bis mittelgroßen Gemeinden unterhalb der Schwelle „Große Kreisstadt“ zu etablieren scheint.

Weniger einheitlich erscheint dagegen die Siedlungsstruktur. Teilweise verfügen die betreffenden Kommunen über abgetrennte Teilorte, wobei Bürgerbusse dann auch zum Zweck der besseren Verbindung der Teilorte untereinander eingerichtet wurden, dies war beispielsweise der Fall in Bad Wimpfen. Teils besteht die Gemeinde aber auch nur aus dem Kernort, wobei hier eben eine bessere Verkehrsanbindung gewünscht wird.

### 5.2.2 Missstände im vorhandenen ÖPNV-Angebot

Die Einführung von Bürgerbussen wurde häufig initiiert wegen Missständen und Defiziten im bestehenden ÖPNV-Angebot in der betreffenden Kommune.<sup>48</sup> Oft angeführt wurde das Fehlen einer innerörtlichen Beförderungsmöglichkeit speziell für ältere und/oder gehbehinderte Bürger (drei Nennungen). Topografische Erschwernisse, wie etwa Höhenunterschiede innerhalb der Gemeinde, spielten dabei zumeist eine Rolle (drei Nennungen).

Der fehlende Anschluss von bestimmten Wohnlagen an den ÖPNV war ein ebenfalls häufig genanntes Defizit. In der Ortsmitte bzw. am Ortsrand liegende Einkaufsmöglichkeiten sollen, so das Ziel vieler Bürgerbusse, besser mit den „Öffentlichen“ erreichbar werden (zwei Nennungen).

Angeführt wurde außerdem die erweiterte Einsetzbarkeit des Bürgerbusses in engen Straßen, die zwar für einen im Bürgerbus-Betrieb eingesetzten Kleinbus, nicht aber von einem Standardlinienbus passierbar sind (zwei Nennungen).

Im Folgenden sollen einige Besonderheiten referiert werden, die in den Antwortbögen genannt wurden:

Im Kurort Bad Wimpfen bspw. sieht man den Bürgerbus als Möglichkeit, das etwas außerhalb des Ortskerns liegende Rehabilitationszentrum und die Seniorenwohnanlage an den ÖPNV anzubinden.

Im Falle von Bad Krozingen ersetzte der Bürgerbus ein Vorgängermodell des ÖPNV – den dortigen „Citybus“. Der finanzielle Aufwand für dessen Betrieb war für die Gemeinde nicht mehr darstellbar.

Pfullendorf sah sich der Bürgerforderung nach einem solchen Stadtbus ausgesetzt, was allerdings als angesichts der Topografie der Stadt, der geringen Bevölkerungszahl und der nicht finanzierbaren öffentlichen Kosten nicht verwirklicht werden konnte. So kam man auf den Bürgerbus als realisierbare Alternative.

---

<sup>48</sup> Vgl. Anlagen 3-14: Antwortbögen, Fragen 1a.

In Denkendorf dient der Bürgerbusse über den eigentlichen Linienbetrieb hinaus ebenfalls dem Zweck der individuellen Bedienung von Festen und besonderen Anlässen in der Gemeinde, auch eben durch die Möglichkeit von Sonderfahrten an Sonn- und Feiertagen.

### 5.2.3 Initiatoren

Gefragt wurde dann, von wem die Initiative für das Projekt „Bürgerbus“ ausging.<sup>49</sup> Als häufigste Antwort wurde der Gemeinderat als Ganzes, einzelne Fraktionen oder einzelne Mitglieder des Gemeinderats genannt (sechs Nennungen). Fast ebenso häufig angeführt wurden aber auch interessierte Bürger oder Bürgervereinigungen als „Vorkämpfer“ der Idee (vier Nennungen). In zwei Fällen erfolgte zudem eine explizite Nennung der Verwaltung als Initiator. Außerdem wurden örtliche Gewerbetreibende (Einzelhandel) oder eine „Lokale Agenda“ angeführt (je eine Nennung).

## 5.3 Organisation

Im folgenden Kapitel werden die möglichen Betreiber des Bürgerbus-Systems vorgestellt. Nur durch Kooperation der beteiligten Partner – das kann vorweggenommen werden – lässt sich ein solches Projekt verwirklichen und auf Dauer etablieren. Es wird also der Ablauf des Fahrbetriebs als Ergebnis einer funktionierenden Zusammenarbeit der Partner näher beleuchtet.

### 5.3.1 Betreiber und lokale Partner

Die organisatorische Vorarbeit und der spätere Betrieb der alternativen Bedienungsform „Bürgerbus“ muss in der Regel von drei beteiligten

---

<sup>49</sup> Vgl. Anlage 1: Fragebogen, Frage 1b.



Partnern gestemmt werden: Der Bürgerbusverein, der Kommune und dem beteiligten Verkehrsunternehmen. Ferner können auch Verkehrsverbünde beteiligt sein.

#### 5.3.1.1 Der Verein

Der Dachverein der Bürgerbusse in NRW, „Pro Bürgerbus NRW“ vergleicht die Bürgerbusvereine mit einer „Selbsthilfeorganisation“, in der Bürger der Gemeinde selbst festlegen, wann und auf welchen Strecken ihr Bus unterwegs ist.<sup>50</sup> Dabei sind die Interessen der Kommunalverwaltung und des lokalen, den Linienverkehr bedienenden Unternehmens zu berücksichtigen.

Der Begriff des Vereins ist im Vereinsgesetz (VereinsG) definiert: Demnach ist ein Verein jede Vereinigung ohne Rücksicht auf die Rechtsform, zu der sich eine Mehrheit natürlicher oder juristischer Personen für längere Zeit zu einem gemeinsamen Zweck freiwillig zusammengeschlossen und einer organisierten Willensbildung unterworfen hat.<sup>51</sup>

Eine Eintragung ins Vereinsregister beim zuständigen Amtsgericht gemäß § 21 BGB ist vorteilhaft. Mit diesem Vorgang erlangt der Verein Rechtsfähigkeit, was zur Folge hat, dass der Verein mit seinem Vereinsvermögen für Schäden, die in Erledigung (satzungsgemäßer) Aufgaben entstehen, haftet.<sup>52</sup> Beim nicht rechtsfähigen Verein können die Vereinsmitglieder mit ihrem persönlichen Vermögen haftbar gemacht werden.<sup>53</sup> Daneben fallen in der Vereinsarbeit übliche Aufgaben wie das Abhalten von Mitgliederversammlungen und Vorstandssitzungen an. Bei

---

<sup>50</sup> Vgl. Pro Bürgerbus NRW e. V. (Hrsg.), Bürger fahren für Bürger, Leitfaden für die Einrichtung und den Betrieb von Bürgerbussen, Stand: Februar 2012, o. O. 2012, S. 9 (zitiert: Pro Bürgerbus NRW e. V., Bürger fahren für Bürger).

<sup>51</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 VereinsG.

<sup>52</sup> Vgl. § 31 BGB.

<sup>53</sup> Vgl. § 31 i. V. m. § 54 BGB.

Vereinsgründung entsteht die Pflicht zur Ausarbeitung einer Satzung<sup>54</sup>. Außerdem muss der Verein über einen Vorstand verfügen,<sup>55</sup> die Satzung soll Bestimmungen über die „Bildung des Vorstandes“ enthalten.<sup>56</sup>

Bis auf eine Ausnahme steht nach Angaben der befragten Bürgerbusbetreiber in Baden-Württemberg ein Verein hinter dieser Bedienungsform; mit wiederum einer Ausnahme handelt es sich bei den verbleibenden zehn Vereinigungen um eingetragene Vereine (e. V.).

In die Zuständigkeit des Bürgerbusvereins fällt die Organisation des Linienbetriebs. Dies beinhaltet die technische Abwicklung, wie Fahrzeugpflege- und Reparatur, die Fahrkartenabrechnung, die Durchführung von Werbemaßnahmen und Öffentlichkeitsarbeit sowie die Hauptaufgabe, nämlich Anwerbung, Bereitstellung und Einteilung der ehrenamtlichen Fahrer. Dabei ist auch hier wieder zu unterscheiden zwischen Betriebsmodellen, bei denen die Kommune eher passiv agiert (Finanzierungsbeitrag), und jenen Ausprägungen, bei denen die Kommune eine „dominante“ Stellung einnimmt und der Bürgerbusverein fast nur noch für die „Kernkompetenz“ der Organisation der Fahrzeugführer zuständig ist. Ganz unterschiedlich können demzufolge die Anforderungsprofile an den Verein als Ganzes sowie an jedes einzelne Mitglied sein.

### 5.3.1.2 Die Kommune

Die Kommune ist für die Bereitstellung der Investitionsmittel verantwortlich. Sie wird bei der Anschaffung des Fahrzeugs tätig, indem sie diese entweder selbst beschafft oder dem Bürgerbusverein ein Darlehen gewährt. Sie trägt zumeist die Defizite des laufenden Betriebs. Bei Betriebsmodellen, die eine starke Beteiligung der Kommune vorsehen,

---

<sup>54</sup> Vgl. § 25 BGB. Eine Beispielsatzung eines Bürgerbusvereins befindet sich in Anlage 15.

<sup>55</sup> Vgl. § 26 BGB.

<sup>56</sup> § 58 Nr.3 BGB.

kann sie auch die Abwicklung der finanziellen Fragen übernehmen und eine Linienkonzession beantragen.<sup>57</sup>

### 5.3.1.3 Das Verkehrsunternehmen

Für den Bürgerbusbetrieb ist es vorteilhaft, ein kooperatives Verkehrsunternehmen zu finden, welches die Linienkonzession nach § 42 PBefG erwirbt. Oft kann eine bereits bestehende Linienkonzession auf den Betrieb des Bürgerbusses erweitert werden. Vertraglich geregelt wird die „Subunternehmereigenschaft“ des Vereins und die sonstige Abgrenzung der Leistungen wie die Versicherungen für Fahrer und Fahrzeug sowie die Wartung des Fahrzeugs.

### 5.3.1.4 Der Verkehrsverbund

Verkehrsverbünden kommt eine untergeordnete Rolle zu. Sie sind beteiligt, wenn es darum geht, die Fahrpläne des Bürgerbusses in den Verbundfahrplan zu integrieren. Außerdem ist mit den Verkehrsverbünden die Frage der Anerkennung von Verbundsausweisen durch den Bürgerbus zu erörtern. Verbundstarife wurden von den untersuchten Bürgerbussen nicht angenommen, man setzt stattdessen auf einen eigenen, frei zu gestaltenden „Inseltarif“.

### 5.3.1.5 Organisationsformen des Bürgerbusbetriebs

Bei der Befragung wurde festgestellt, dass in Baden-Württemberg verschiedenste Organisationsformen im Bezug auf Betreiber und gegenseitige Kooperation anzutreffen sind. Ein einheitliches Organisationsmodell, wie es etwa NRW existiert, gibt es nicht.

---

<sup>57</sup> Vgl. Kapitel 5.5.

Betreiber hinsichtlich der genehmigungsrechtlichen Voraussetzungen der Linienkonzession sind Verkehrsunternehmen oder Kommunen. Die tatsächliche Durchführung des Betriebs und dessen Finanzierung obliegt Kommunen und Vereinen. Allerdings haben sich sehr unterschiedliche Modelle zur Abgrenzung der Aufgaben zwischen diesen beiden Partnern entwickelt. Das nachfolgende Schaubild stellt vier in der Praxis angetroffene Varianten der Organisation baden-württembergischer Bürgerbusbetriebe sowie die in NRW vorherrschende Organisationsform vor:

**Abbildung 7: Organisationsformen der Bürgerbusse in Baden-Württemberg**

	Variante 1 „Kommune dominant“	Variante 2 „Aufgabenteilung Kommune und Verein“	Variante 3 „Aufgabenteilung alle Beteiligte“	Variante 4 „Verein dominant“	Organisation in NRW
Kommune	Übernahme Defizit Fahrzeugeigentümer Linienkonzession Abwicklung der laufenden Betriebskosten	Übernahme Defizit Fahrzeugeigentümer Linienkonzession	Übernahme Defizit Fahrzeugeigentümer ggf. Abwicklung der laufenden Betriebskosten	ggf. Darlehensgeber	Übernahme Defizit
Bürgerbusverein	Fahrereinsatz	Fahrereinsatz Abwicklung der laufenden Betriebskosten	Fahrereinsatz ggf. Abwicklung der laufenden Betriebskosten	Fahrereinsatz Abwicklung der laufenden Betriebskosten Übernahme Defizit Fahrzeugeigentümer	Fahrereinsatz
Verkehrsunternehmen	-	-	Linienkonzession	Linienkonzession	Linienkonzession Abwicklung der laufenden Betriebskosten Fahrzeugeigentümer

Quelle: Eigene Darstellung

Deutlich wird, dass den Kommunen und Vereinen jeweils eine eher aktivere oder eben passivere Rolle bei der Aufgabenverteilung zukommt. Das Verhältnis zwischen den beteiligten Partnern ist durch vertragliche Regelungen (auch: Kooperationsvereinbarung), worin die jeweiligen Rechte und Pflichten festgelegt werden, fixiert.

Eine weitere Frage bezog sich auf die Dauer des Genehmigungsprozesses. Diese lag durchschnittlich bei anderthalb bis zwei Jahren<sup>58</sup>. Die Einholung der Linienkonzession nimmt viel Zeit in

<sup>58</sup> Vgl. Anlagen 3-14: Antwortbögen, Fragen 3a.

Anspruch, wobei Landratsämter<sup>59</sup>, die bereits Erfahrungen mit einem Bürgerbus in ihrem Zuständigkeitsbereich gemacht haben, die Genehmigung schneller abwickeln können. Die Linienkonzession wird für eine Geltungsdauer von höchstens acht Jahren erteilt,<sup>60</sup> was in der Praxis auch zumeist geschieht. Letztlich bleibt die Entscheidung über die Dauer der Genehmigung – im Rahmen der gesetzlich festgelegten längsten Geltungsdauer – jedoch eine Ermessensentscheidung der Genehmigungsbehörde.

Aber auch die Beantragung und Gewährung von Fördermitteln nach dem Entflechtungsgesetz bei der L-Bank<sup>61</sup> nimmt einige Zeit in Anspruch. Vor der Aufnahme des Betriebs sind außerdem Fahrerschulungen abzuhalten, die Streckenführung und Haltestellen festzulegen sowie Fahrpläne zu entwerfen.

Im Vorlauf eines Projekts zu berücksichtigen ist auch ein Zeitfenster für die Beschlussfassung im Gemeinderat – betreffend etwa die Übernahme finanzieller Risiken – und für die Vereinsgründung bis hin zur Eintragung ins Vereinsregister.

Die Auswertung der Befragung ergab ferner, dass bei sieben der befragten Einrichtungen das beteiligte Verkehrsunternehmen die Linienkonzession innehat. In fünf Fällen sind Gemeindeverwaltungen oder deren Stadtwerke Inhaber der Konzession.<sup>62</sup> Die Entscheidung der Kommune, selbst eine Konzession anzustreben, ist häufig auf die mangelnde Kooperationsbereitschaft des in Frage kommenden Verkehrsunternehmens zurückzuführen.<sup>63</sup> Ängste vor dem Entstehen von Konkurrenz oder schlicht ein aus der Sicht der Unternehmen hoher bürokratischer Aufwand mögen Gründe für diese ablehnende Haltung sein.

---

<sup>59</sup> Nach der VO der Landesregierung und des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur über personenbeförderungsrechtliche Zuständigkeiten (PBefGZuVO) sind nach § 1 zunächst die unteren Verwaltungsbehörden für den Vollzug des PBefG und damit im Prinzip auch für Genehmigungen von Linienverkehren mit Kraftfahrzeugen nach § 42 PBefG zuständig.

<sup>60</sup> Vgl. § 16 Abs. 2 PBefG.

<sup>61</sup> Vgl. Kapitel 5.5.2.2.

<sup>62</sup> Vgl. Kapitel 2.

<sup>63</sup> Vgl. u.a. Anlage 8: Antwortbogen Aichwald, Frage 2a.

### 5.3.2 Aufbau des Linienverkehrs

In den folgenden Abschnitten werden Einzelheiten zum Ablauf des Fahrbetriebes hinsichtlich Einsatzzeiten und befahrenen Strecken, dem verwendeten Fahrzeug und den Bürgerbusfahrern erläutert.

#### 5.3.2.1 Fahrpläne und Streckenführung

Sämtliche Bürgerbusse in Baden-Württemberg werden als Linienverkehr nach § 42 PBefG betrieben. Sie sind somit festen Taktfrequenzen nach Fahrplan unterworfen. Die Fahrpläne sind zumeist den Verbundfahrplänen der umliegenden Verkehrsbetriebe angepasst, so dass der Bürgerbus als „Zubringer“ zum örtlichen Bahnhof fungieren und somit der schnelle Anschluss an weiterführenden Verkehrsmittel gewährleistet werden kann.

Die Untersuchung der Einsatzzeiten förderte folgende Ergebnisse zu Tage: Sieben der zwölf untersuchten Bürgerbuslinien verkehren an Werktagen sowie zusätzlich an Samstagen mit dann meist verkürzten Einsatzzeiten. Fünf Bürgerbusse beschränken ihren Fahrdienst auf die Werktage, ein Bus davon verkehrt nur an bestimmten Werktagen.

Die Einsatzzeiten weisen betriebsübergreifend sich deutlich ähnelnde Muster auf: Meist verkehrt der Bürgerbus in stündlichen Schleifen insgesamt vier Stunden am Vormittag zwischen 8 und 12 Uhr und vier Stunden am Nachmittag zwischen 14 und 18 Uhr. Nur zwei der Bürgerbusse halten ihren Betrieb durchgehend, also auch während der „Mittagspause“, aufrecht.<sup>64</sup>

Die Größe des zu bedienenden Gebiets ist – neben der Gemeindegröße bzw. dem bebauten Teil der Gemarkung – sehr davon abhängig, ob sich die Kommune aus mehreren, räumlich nur lose miteinander verbundenen Teilorten bzw. Stadtteilen zusammensetzt oder ob es sich um eine „zentrierte“ Gemeinde handelt. Werden abgelegene Teilorte oder

---

<sup>64</sup> Vgl. Anlage 2 c: Auswertung Einsatzzeiten, Einsatzgebiete, Fahrzeuge, Fahrer.

Wohnbezirke angefahren, so erweitert sich das Einsatzgebiet enorm. Teils bedienen die Bürgerbusse auch nur das Kerngebiet der Gemeinde, in vielen Fällen soll jedoch gerade eine bessere Anbindung der Teilorte an das Kerngebiet erfolgen.

Die Antwortbögen weisen bei der Frage nach dem Einsatzgebiet in Quadratkilometern teilweise unpräzise Angaben auf. Jedoch kann das durchschnittliche Einsatzgebiet auf 2 - 10 km<sup>2</sup> eingegrenzt werden. Die große Spanne ist mit den oben erläuterten unterschiedlichen Einsatzmöglichkeiten zu erklären.

#### 5.3.2.2 Das Fahrzeug

Bei den Fahrzeugen handelt es sich um neunsitzige Kleinbusse (Fahrzeugführer und acht Fahrgäste). Da die Busse nicht als Serienfahrzeuge erhältlich sind, werden Umrüstungsmaßnahmen zur Personenbeförderung im Allgemeinen (bspw. fremdkraftbetriebene Einstiegstüren) sowie zur besseren Beförderung von gehbehinderten Menschen erforderlich. Als Ergebnis der Befragung ergab sich, dass nahezu alle Kleinbusse mit Einstiegshilfen für gehbehinderte Personen (Niederflureinstieg) und/oder mit Rollstuhlhebebühnen oder Rampen im Heckbereich ausgerüstet sind.

Zu beachten ist, dass auch für Bürgerbusse die Vorschriften der Straßenverkehrsordnung (StVO) gelten; danach dürfen etwa nicht mehr Personen befördert werden dürfen, als mit Sicherheitsgurten ausgerüstete Sitzplätze vorhanden sind.<sup>65</sup> Da in diesen Fahrzeugen keine Stehplätze ausgewiesen sind, müssten ggf. Fahrgäste abgewiesen werden.

Hinsichtlich des Umfangs des Fuhrparks ist zu konstatieren, dass mit Ausnahme Bad Krozingens allen Bürgerbusbetrieben jeweils nur ein Transportfahrzeug zur Verfügung steht. Weil der Umfang des Streckenangebotes in Bad Krozingen weit über den anderer Gemeinden

---

<sup>65</sup> Vgl. § 21 StVO.

hinausgeht, stehen dort vier Fahrzeuge zur Verfügung. Eines davon fungiert als Ersatzfahrzeug, drei Fahrzeuge sind im täglichen Einsatz.

Generell stellt sich die Frage der Vorhaltung eines Ersatzfahrzeuges – bspw. während der Durchführung von Reparaturen am Hauptfahrzeug – auch in den restlichen Kommunen. In Bad Wimpfen wurde hierfür eine pragmatische Lösung gefunden: Als Ersatzfahrzeug steht ein entsprechend ausgestatteter Mannschaftstransportwagen (MTW) der örtlichen freiwilligen Feuerwehr zur Verfügung. Denkbar ist überdies das Anmieten eines geeigneten Fahrzeugs bei kurzfristigen Ausfällen oder die Ausleihe bei anderen örtlichen Einrichtungen. Das Ersatzfahrzeug muss allerdings, wie das Hauptfahrzeug, die gesetzlichen Vorgaben nach der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr (BOKraft) erfüllen, sollte also über eine vergleichbare Ausstattung verfügen.

Fahrzeugeigentümer kann der Verein, die Kommune oder das Verkehrsunternehmen sein, wobei letztere Variante in Baden-Württemberg nicht vorkommt.<sup>66</sup>

Wie für alle zulassungspflichtigen Kraftfahrzeuge ist auch für den Bürgerbus vom Fahrzeughalter eine Haftpflichtversicherung abzuschließen. Dementsprechend ist, je nach Kooperationsmodell, die Kommune, der Verein oder das Verkehrsunternehmen für den Abschluss der Versicherung zuständig. Bei Neufahrzeugen bietet sich der Abschluss einer Vollkaskoversicherung an.

Das Fahrzeug kann von der Pflicht zur Abführung der Kraftfahrzeugsteuer befreit werden.<sup>67</sup> Ebenfalls ist die Gewährung einer Entlastung bei der Mineralölsteuer für den öffentlichen Personennahverkehr auf Antrag möglich.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Vgl. Kapitel 5.3.1.5.

<sup>67</sup> Vgl. § 3 Nr.6 KraftStG.

<sup>68</sup> Vgl. §56 Abs 1 EnergieStG.



### 5.3.2.3 Die ehrenamtlichen Bürgerbusfahrer

Die Gewinnung von Fahrern und die Organisation der Einsatzzeiten obliegt den Bürgerbusvereinen. Den rückläufigen Antwortbögen ist zu entnehmen, dass in Baden-Württemberg gegenwärtig 306 aktive ehrenamtliche Busfahrer tätig sind. Im Schnitt ergibt sich ein Fahrerkreis von ca. 26 Personen pro Verein.<sup>69</sup> Über die wenigsten Bürgerbusfahrer verfügt Durmersheim mit lediglich acht Personen. Die größte Zahl an Fahrern vermeldete Bad Krozingen mit 42. Den Rückmeldungen zufolge stieg die Zahl der aktiven Fahrer seit Aufnahme des Betriebs leicht an. Lediglich in einem Fall wurde von einer leicht rückläufigen Tendenz berichtet.

Allerdings, so bestätigten dies Bürgerbusvereine immer wieder<sup>70</sup>, ist die Akquirierung neuer Fahrer ein „Dauerbrenner“. Da kontinuierlich ältere Fahrer ausscheiden, werden ständig neue Fahrer gesucht. Die typische Fahrerwerbung wird über Mund-zu-Mund-Propaganda betrieben. Zusätzlich schalten Vereine teilweise Anzeigen im Gemeindeblatt oder entwerfen Flyer zur Auslage.

Die Fahrzeuge gelten nach § 4 Abs. 4 Nr. 1 PBefG als PKW. Diese Kleinbusse mit einem zulässigen Gesamtgewicht von maximal 3,5 Tonnen dürfen mit einem PKW- Führerschein der Klasse B gefahren werden. Zum Führen dieser Fahrzeuge wird allerdings ein sogenannter „Personenbeförderungsschein“ benötigt, da die Personenbeförderung gegen Entgelt, also in gewerblichem Rahmen betrieben wird.<sup>71</sup> Die Voraussetzungen zur Erteilung dieser Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung sind in § 48 der Fahrerlaubnisverordnung (FeV) geregelt:

- Fahrerlaubnis Klasse B seit mindestens zwei Jahren
- vollendetes 21. Lebensjahr

---

<sup>69</sup> Vgl. Anlage 2 c: Auswertung Einsatzzeiten, Einsatzgebiete, Fahrzeuge und Fahrer.

<sup>70</sup> Vgl. Anlagen 3-14: Antwortbögen, Fragen 6d.

<sup>71</sup> Vgl. § 48 Abs.1 FeV.

- Vorlage eines polizeilichen Führungszeugnisses
- geistige und körperliche Eignung gemäß § 11 Abs. 9 FeV
- Nachweis, dass die Anforderungen an das Sehvermögen gemäß § 12 Abs. 6 FeV erfüllt sind
- Untersuchung der Leistungs- und Reaktionsfähigkeit

Der Personenbeförderungsschein wird mit einer Gültigkeit von fünf Jahren ausgestellt und kann auf Antrag um jeweils bis zu fünf Jahre verlängert werden.<sup>72</sup> Für eine Verlängerung über das 60. Lebensjahr hinaus bedarf es zusätzlicher Eignungsnachweise.<sup>73</sup>

Die ehrenamtlichen Fahrer stehen unter dem Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung.<sup>74</sup> Sie sind über die Berufsgenossenschaft (BG) des beteiligten Verkehrsunternehmens mitversichert. Die Fahrer müssen dazu beim Verkehrsunternehmen gemeldet werden. Der Verein kann seine Fahrer aber auch direkt bei der BG Verkehr oder Verwaltungs-BG anmelden<sup>75</sup>. Die Versicherungsprämie wird aus einem fiktiven Entgelt auf Basis der Jahresbetriebsstunden des Bürgerbusses berechnet.<sup>76</sup> Zu beachten ist indessen, dass sich der Versicherungsschutz nur auf die Fahrer während des Fahrdienstes erstreckt. Andere Aktivitäten im Verein sind über diese Versicherung nicht abgedeckt. Dringend zu empfehlen ist deshalb eine durch die Vereine freiwillig abgeschlossene Haftpflicht- bzw. Unfallversicherung für alle ehrenamtlichen Mitglieder. In Pfullingen beispielsweise sind jedoch viele Personen, die zum „Bürgerbusteam“ gehören, nicht Mitglied im Verein. Hier bietet die Haftpflichtversicherung der Stadt Pfullingen Versicherungsschutz für die beim Projekt „Bürgerbus“ tätigen Personen.<sup>77</sup> Tritt darüber hinaus der Fall ein, dass keine andere Versicherung existiert oder zuständig ist, so greift

---

<sup>72</sup> Vgl. § 48 Abs. 5 FeV.

<sup>73</sup> Vgl. § 48 Abs. 7 i. V. m. Anlage 5 Nr.2 zur FeV.

<sup>74</sup> Vgl. § 7 Abs. 1 Nr.1 i. V. m. Abs. 2 SGB VII.

<sup>75</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Zu Ihrer Sicherheit - Unfallversichert im freiwilligen Engagement, Stand: April 2011, o. O. 2011, S. 24.

<sup>76</sup> Vgl. Pro Bürgerbus NRW e. V., Internetpräsenz.

<sup>77</sup> Vgl. Anlage 16: Mailverkehr mit Herrn Fessler, Bürgerbus Pfullingen, zu Versicherungsfragen.

subsidiär der Haftpflicht- bzw. Unfallversicherungsschutz des Landes Baden-Württemberg für alle ehrenamtlich/freiwillig für das Gemeinwohl Tätigen.<sup>78</sup>

Im Fragebogen wurden sodann die durchschnittlichen Einsatzzeiten der Fahrer, hochgerechnet auf einen Monat, abgefragt.<sup>79</sup> Aus acht verwertbaren Antworten ließ sich ein landesweiter Durchschnittswert von ca. sechs Stunden pro Monat und Fahrer errechnen.<sup>80</sup> Die Vorgabe der Vereine an die Fahrer lautet dabei zumeist, ein bis zwei Schichten im Monat zu je vier Stunden zu übernehmen. Im tatsächlichen Betrieb festzustellen ist eine ungleiche Verteilung der Einsatzzeiten auf die Personen. Erfasst wurde hier indessen lediglich die ehrenamtliche Arbeit im Fahrbetrieb, sonstige Vereinsarbeit, welche ebenfalls teils enormem Zeitaufwand erfordert, ist nicht einberechnet. Wie in allen Vereinsstrukturen üblich, führen unterschiedliche Grade der Aktivität und des Sich-Einbringens zu ungleicher Arbeitsaufteilung.

## **5.4 Nutzergruppen und Akzeptanz**

Von besonderem Interesse waren die Fragen nach dem Profil der Nutzergruppen sowie die Einschätzung der Akzeptanz von Bürgerbussen durch die Betreiber.<sup>81</sup>

### **5.4.1 Fahrgastzahlen**

Bad Krozingen ist mit seinen jährlich ca. 74.000 Fahrgästen der nach eigener Aussage größte Bürgerbusbetrieb Deutschlands.<sup>82</sup> Die restlichen

---

<sup>78</sup> Vgl. Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie Frauen und Senioren Baden-Württemberg, Versicherungsschutz im ehrenamtlichen und bürgerschaftlichen Engagement, [http://www.sozialministerium-bw.de/de/Versicherungsschutz\\_im\\_ehrenamtlichen\\_und\\_buergerschaftlichen\\_Engagement/100373.html](http://www.sozialministerium-bw.de/de/Versicherungsschutz_im_ehrenamtlichen_und_buergerschaftlichen_Engagement/100373.html), zuletzt geprüft am 23.08.2012.

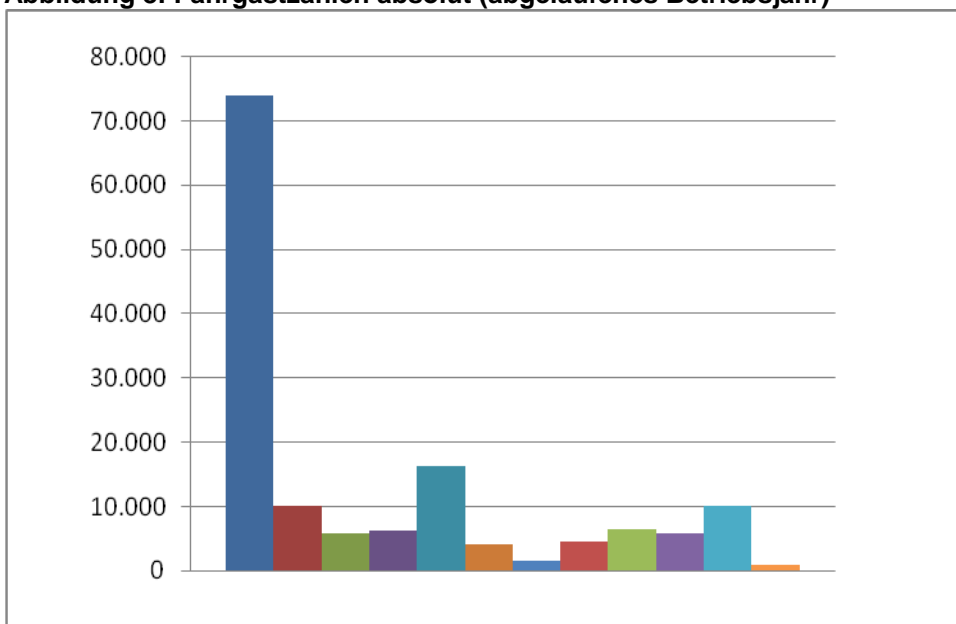
<sup>79</sup> Vgl. Anlage 1: Fragebogen, Frage 2f.

<sup>80</sup> Vgl. Anlage 2 c: Auswertung Einsatzzeiten, Einsatzgebiete, Fahrzeuge, Fahrer.

<sup>81</sup> Vgl. Anhang Antwortbögen 3-14 zu Fragengruppe 4 und Frage 6a.

Bürgerbusse bewegen sich zwischen knapp 1.000 und ca. 16.000 Fahrgästen. Vernachlässigt man Bad Krozingen, um ein aussagekräftigeres Ergebnis zu erhalten, so werden die restlichen Bürgerbusse im Schnitt von 6.500 Fahrgästen im Jahr benutzt. Umgerechnet auf Fahrten pro Einwohner und Jahr ergibt sich ein Wert von 0,5, d.h. jeder zweite fährt rein statistisch einmal im Jahr mit dem Bürgerbus. Dabei reichen die Spannen bei den verschiedenen Linien von 0,1 bis 1,1 Fahrten pro Einwohner und Jahr.<sup>83</sup>

**Abbildung 8: Fahrgastzahlen absolut (abgelaufenes Betriebsjahr)**



Quelle: Eigene Darstellung

Die Fahrgastentwicklung auf den Bürgerbuslinien lässt sich als durchweg positiv beschreiben. Seit Einführung des Betriebs stiegen die Zahlen bei allen Einrichtungen an.

---

<sup>82</sup> Vgl. Bürgerbus Bad Krozingen e.V., was Sie schon immer über den bürgerbus bad krozingen wissen wollten ... (....zahlen, fakten und hintergründe zur bürgerbusinitiative - eine handreichung für alle die, die es genau wissen wollen), unveröffentlichte Drucksache, o.J..

<sup>83</sup> Vgl. Anlage 2 a: Auswertung Größenklassen Kommunen, Fahrgastzahlen, Fahrpreise.

### 5.4.2 Nutzergruppen

Von Interesse war auch die Frage nach der Altersstruktur der Nutzer sowie den typischen Fahrzielen bzw. Zwecken der Bürgerbusfahrt. Übereinstimmend wurde von allen Befragten berichtet, dass die Nutzer des Angebots größtenteils ältere Menschen ab 65 Jahren sind.<sup>84</sup> Auch in der Angabe des Zwecks, zu dem der Bürgerbus von den Mitfahrern vornehmlich benutzt wird, deckten sich Antworten weitgehend. So stellen Einkaufslagen am Stadtrand oder im Kernort von Randlagen aus kommend häufige Ziele dar. Arztpraxen oder Thermalbäder bzw. Kliniken in Kurorten sind in gleicher Weise häufige Destinationen. Letztlich ist der Transport zum und vom Bahnhof, um Anschluss an weiterführende öffentliche Verkehrsmittel zu erhalten, auch häufiges Ansinnen der Mitfahrer.<sup>85</sup> Nicht unterschätzt werden darf zudem die Fahrt an sich als Möglichkeit des Ausbaus sozialer Kontakte für ältere – und möglicherweise oft alleinlebende – Menschen.

### 5.4.3 Akzeptanz

Im Fragbogen wurden die Teilnehmenden gebeten, das im Ort vorherrschende Maß an Akzeptanz gegenüber dem Bürgerbus einzuschätzen. Gemeint war also nicht nur die Zufriedenheit der Benutzer des Bürgerbus, sondern die der gesamten örtlichen Bevölkerung. Es waren Werte auf einer Skala von 1 (schlecht) bis 5 (bestens) anzugeben.

Es kann konstatiert werden, dass der Bürgerbus fast durchweg deutlich positiv wahrgenommen wird. Dabei ergab sich ein Durchschnittswert von 4,05. Als schlechtester Wert wurde eine Akzeptanz von 2 genannt, die bestmögliche Bewertung von 5 wurde mehrmals angegeben.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> Vgl. Anlagen 3-14: Antwortbögen, Fragen 4c.

<sup>85</sup> Vgl. Anlagen 3-14: Antwortbögen, Fragen 4d.

<sup>86</sup> Vgl. Anlage 2 b: Auswertung Vereine, Konzessionsinhaber, Akzeptanzwerte.

Erklärungsansätze von Seiten der Initiatoren für die getroffenen Einschätzung sollen an dieser Stelle exemplarisch genannt werden: So müsse sich ein kürzlich in Betrieb genommener Bürgerbus erst in der Gemeinde etablieren. Ein Bürgerbusvertreter gab an, zu Beginn des Projekts habe es Befürchtungen der Bürgerschaft, der Bürgerbus werde erhebliche finanzielle Unterstützung der Gemeinde benötigen, gegeben. Enttäuschte Erwartungen auf Seiten der Initiatoren betreffend die Akzeptanz wurden ebenfalls geäußert. Äußerungen von begeisterten Bürgern wurden aber auch weitergegeben: So heißt es einmal, der Bürgerbus sei „die beste Einrichtung im Ort“.<sup>87</sup>

## **5.5 Finanzierung und Wirtschaftlichkeit**

Neben ideellen, rechtlichen und organisatorischen Fragestellungen interessieren bei der Initiierung eines Bürgerbus-Projektes die Fragen nach der Finanzierbarkeit eines solchen Vorhabens sowie die nach einer möglichst wirtschaftlichen Arbeitsweise. Dabei richtet sich der Blick zwangsläufig auf die Investitionen und auf die Kosten einerseits sowie auf die Einnahmen andererseits.

### **5.5.1 Gemeinnützigkeitsrechtliche Behandlung der Vereine**

Der Begriff der Gemeinnützigkeit im steuerrechtlichen Sinne wird in der Abgabenordnung (AO) definiert. Gemäß § 52 AO verfolgt eine Körperschaft gemeinnützige Zwecke, „wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit [...] selbstlos zu fördern“.

Als vorteilhaft erweist sich bei Anerkennung der Gemeinnützigkeit die Körperschaftsteuer- und Gewerbesteuerbefreiung für Erträge im ideellen Bereich, im Zweckbetrieb und im Bereich der Vermögensverwaltung.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Vgl. Anlage 7: Antwortbogen Ebersbach an der Fils, Frage 6a.

<sup>88</sup> Vgl. § 5 Abs 1 Nr.9 KStG und §3 Nr.6 GewStG.

Dazu kommen Steuerermäßigungen bzw. -befreiungen bei der Umsatzsteuer.<sup>89</sup>

Ein weiterer Vorteil ist die Möglichkeit, Zuwendungsbescheinigungen auszustellen, die die Steuerlast des Spenders über einen erhöhten Sonderausgabenabzug mindern. Damit steigt die Bereitschaft, Zuwendungen zur Verfügung zu stellen, dies kann eine bedeutende zusätzliche Einnahmequelle darstellen.

Die Frage der Anerkennung der Gemeinnützigkeit war ein ständiges Problem für Bürgerbusvereine und zuständige Finanzämter. Im November 2011 wurde in Vorbesprechungen zur Finanzministerkonferenz auf Bund-Länderebene die Entscheidung getroffen, dass „der reine Ersatz oder die Ergänzung des öffentlichen Personennahverkehrs durch sog. Bürgerbusvereine keinen gemeinnützigen Zweck darstellt“.<sup>90</sup> Zwar wird in jenem Schreiben nicht ausgeschlossen, dass das Tätigkeitsfeld eines Bürgerbusvereins als Förderung der Jugend- und Altenhilfe nach § 52 Abs. 8 AO steuerlich begünstigt sein kann. Dies bedeutet jedoch eine Beschränkung der Geschäftstätigkeit des Vereins auf die Beförderung von Jugendlichen und Senioren, was wiederum der Konzession nach § 42 PBefG und der dortigen Definition des „öffentlichen Nahverkehrs“ entgegensteht.

Allerdings sind die steuerlichen Begünstigungen für Bürgerbusvereine in der Praxis ohnehin eher begrenzt. Da davon auszugehen ist, dass ein Bürgerbusbetrieb keine Gewinne abwirft, werden in der Regel keine Körperschafts- und Gewerbesteuern fällig. Auch werden Vorteile einer möglichen Steuerermäßigung dadurch relativiert, indem wirtschaftliche Tätigkeiten im ÖPNV grundsätzlich bereits mit dem reduzierten Umsatzsteuersatz von 7 % belegt werden. Bei steuerbegünstigten gemeinnützigen Vereinen wäre darüber hinaus eine rigide Kontrolle

---

<sup>89</sup> Vgl. § 12 Abs. 2 Nr. 8a und § 4 Nrn. 16, 22a, 22b UStG.

<sup>90</sup> Vgl. einen entsprechenden interministeriellen Schriftverkehr („Gemeinnützigkeitsrechtliche Behandlung sog. Bürgerbusvereine“), eingestellt auf der Internetpräsenz des Pro Bürgerbus NRW e. V.: [http://www.pro-buergerbus-nrw.de/fileadmin/user\\_upload/interner\\_bereich/Ergebnis\\_FMK\\_11-2011.pdf](http://www.pro-buergerbus-nrw.de/fileadmin/user_upload/interner_bereich/Ergebnis_FMK_11-2011.pdf).

seitens der Finanzämter zu erwarten, da die Mittel des Vereins eben hauptsächlich zu jenen „steuerbegünstigten Zwecken“ eingesetzt werden müssen.

### 5.5.2 Investitionsbedarf

Im Fragebogen wurden die teilnehmenden Vereine bzw. Kommunen gebeten, Angaben über das Investitionsvolumen zu machen. Die Hauptinvestition betrifft das Fahrzeug, weiter fallen zu Beginn des Betriebes nennenswerte Kosten für die nötige Haltestelleninfrastruktur an. Für die Fahrzeuganschaffung können allerdings auch Fördergelder beantragt werden.

#### 5.5.2.1 Investitionsvolumen

Die Auswertung der Angaben zum Fahrzeugpreis ergaben, dass für ein Fahrzeug je nach Ausstattung und Umfang der Umbaumaßnahmen Kosten zwischen 60.000 und 100.000 Euro anfallen. Gerade für neu gegründete Bürgerbuslinien, bei welchen nicht sicher ist, ob sich diese dauerhaft etablieren können, bietet es sich überdies an, nach einem gebrauchten Fahrzeug, womöglich von einer anderen Bürgerbuslinie, Ausschau zu halten.

Die finanziellen Mittel für eine erstmalige Beschaffung eines geeigneten Fahrzeuges kann ein Bürgerbusverein nicht aufbringen. In der Befragung ergab sich erwartungsgemäß, dass die beteiligten Kommunen diese Lücke in der Finanzierung schließen. Dabei werden unterschiedliche Ansätze verfolgt: Es besteht die Möglichkeit, dass die Gemeinde das Fahrzeug beschafft und dem Verein zur Nutzung überlässt. Im Gegenzug kann ausgehandelt werden, dass Einnahmen aus Werbung am Fahrzeug oder Fahrgeldeinnahmen an die Kommune abzuführen sind. Eine häufig gewählte Verfahrensweise ist die Zurverfügungstellung von Finanzierungsmitteln seitens der Kommune an den Verein zum Zweck der



Fahrzeugbeschaffung. Die Gelder werden dem Verein entweder als Zuwendungen überlassen oder als zinsloses Darlehen gegeben.

Zu Aufwendungen für Haltestelleneinrichtungen wurden im Rücklauf nur teilweise Angaben gemacht. Es wurden Gesamtkosten bis zu 8.000 Euro vermeldet, die zumeist von der Kommune übernommen wurden.<sup>91</sup> Die Zahl der Haltestellen bewegt sich meist zwischen 40 und 50 Standorten, was bedeutet, dass – sinnvollerweise – ein sehr enges Haltestellennetz aufgebaut wird.<sup>92</sup> Bei der Einrichtung von Haltestellen sind die Vorgaben aus § 32 BOKraft zu berücksichtigen, die beispielsweise die Ausweisung der Liniennummer und den Namen des Unternehmers vorschreiben.

#### 5.5.2.2 Fahrzeugförderung

Bei der Anschaffung von Fahrzeugen besteht die Möglichkeit, Gelder aus dem Entflechtungsgesetz, vormals Förderung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG), bei der L-Bank als Nahverkehrsfinanzierung zu beantragen. Gefördert werden können Nahverkehrsunternehmen mit Sitz in Baden-Württemberg, die Linienverkehr nach § 42 PBefG betreiben oder die – wie bei Bürgerbussen häufig zutreffend – Auftragsunternehmen solcher Verkehrsunternehmen sind. Förderfähig sind sowohl Erst- als auch Ersatzbeschaffungen von Neufahrzeugen, soweit diese einen für den Linienverkehr erforderlichen Standard aufweisen. Für die Förderung sind technische Mindestanforderungen festgelegt.<sup>93</sup>

Bei der Förderung von Fahrzeugen hat die L-Bank Auflagen zu berücksichtigen. So müssen die als Kleinfahrzeuge geltenden Bürgerbusse auf die Dauer von mindestens sechs Jahren auf das

---

<sup>91</sup> Vgl. Anlage 2 f: Auswertung Investitionsvolumen, Übernahme Defizite.

<sup>92</sup> Dies ergab sich aus Einzelgesprächen im Zuge weitergehender Recherchen.

<sup>93</sup> Vgl. Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg, Technische Richtlinie zum Busprogramm 2012. Technische Anforderungen an die förderfähigen Linienbusse, Stand: Februar 2012, <http://www.l-bank.de/lbank/download/dokument/111290.pdf>, zuletzt geprüft am 20.08.2012.

antragstellende Unternehmen zugelassen sein und überwiegend im Linienverkehr nach § 42 PBefG eingesetzt werden. Die Förderung erfolgt als Kombination aus zinsverbilligtem Darlehen und Zuschuss oder als reiner Zuschuss. Die Höhe der Zuschuss- und Darlehensbeträge beziehungsweise reinen Zuschussbeträge für die Busse hängen von der Abgasnorm ab, die das anzuschaffende Fahrzeug erfüllt. Die Förderbeträge variieren von Jahr zu Jahr. 2012 beträgt die maximal mögliche Förderung in der Variante „reiner Zuschuss“ 22.500 Euro.<sup>94</sup>

Ob und inwieweit diese Fördermittel auch zukünftig bereit stehen werden, ist zur Zeit ungewiss. Seit Januar 2007 erhalten die Länder als Ersatz für eingestellte Finanzhilfen aus dem GVFG Mittel aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von jährlich 1.335,5 Millionen Euro.<sup>95</sup> Baden-Württemberg erhält davon jährlich rund 165 Millionen Euro.

Ab Januar 2014 entfällt die gruppenspezifische Zweckbindung dieser Gelder an verkehrliche Maßnahmen, die Mittel müssen dann lediglich zweckgebunden für investive Zwecke jeglicher Ausprägung verwendet werden.<sup>96</sup> Die Höhe der vom Bund ab 2014 bereitgestellten Mittel wird neu verhandelt.<sup>97</sup> Einigen sich Bund und Länder im Rahmen der „Revisionsklausel“<sup>98</sup> nicht auf eine Weiterfinanzierung durch den Bund, so laufen die Kompensationszahlungen bis Dezember 2019 komplett aus.

Mit dem 2011 neu geschaffenen Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (LGVFG) soll sichergestellt werden, dass die Bundesmittel bis 2019 für Investitionen zur Verbesserung der

---

<sup>94</sup> Vgl. L-Bank, Informationsblatt zur Förderung der Beschaffung von emissionsarmen Linienomnibussen nach dem Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (LGVFG), Stand: Mai 2011, <https://formulare.virtuelles-rathaus.de/servlet/de.formsolutions.FillServlet?param1=08212000-01-0006&query=1&knr=08212000-01&template=KF8593LB&print=1&direktstart=1&reset=0&f=d.pdf>, zuletzt geprüft am 20.08.2012.

<sup>95</sup> Vgl. § 3 Abs. 1 EntflechtG.

<sup>96</sup> Vgl. § 5 EntflechtG in Verbindung mit § 6 Abs. 2 Entflecht G.

<sup>97</sup> Vgl. § 6 Abs.1 EntflechtG.

<sup>98</sup> Vgl. § 6 EntflechtG.

Verkehrsverhältnisse eingesetzt werden.<sup>99</sup> Über 2019 hinaus soll im Rahmen der verfügbaren Landesmittel die Förderung kommunaler Verkehrsvorhaben möglich sein.<sup>100</sup>

### 5.5.3 Betriebskosten

Von erheblichem Interesse war die Frage nach den laufenden Kosten. Erfragt wurden die Zahlen aus dem abgelaufenen Rechnungsjahr. Zu den wichtigsten Bestandteilen der direkt dem Fahrbetrieb zuzuordnenden Betriebskosten gehören:

- Abschreibungen (Nutzungsdauer i.d.R. acht Jahre) bzw. Fahrzeugmieten
- Instandhaltung Fahrzeug
- Kraftstoff
- Fahreraus- und Fortbildung, sonstige Personalaufwendungen
- Fahrplanerstellung und Verbreitung, Fahrkartendruck und Werbung
- Versicherungen

Davon abzugrenzen sind die Aufwendungen für die Organisation des Vereins und der Vereinsarbeit und möglicherweise bei Gemeinden entstehende Verwaltungsaufwendungen, die nicht näher erfragt werden sollten.

Bei der Erhebung der Daten musste sich der Verfasser auf die Angaben der Ansprechpartner verlassen, eine weitere Überprüfung erfolgte nicht. Die ermittelte Kostenspanne liegt zwischen 13.000 und 25.000 Euro. Dabei blieb der Sonderfall Bad Krozingen unberücksichtigt, weil das

---

<sup>99</sup> Vgl. § 1 Abs.2 LGVFG.

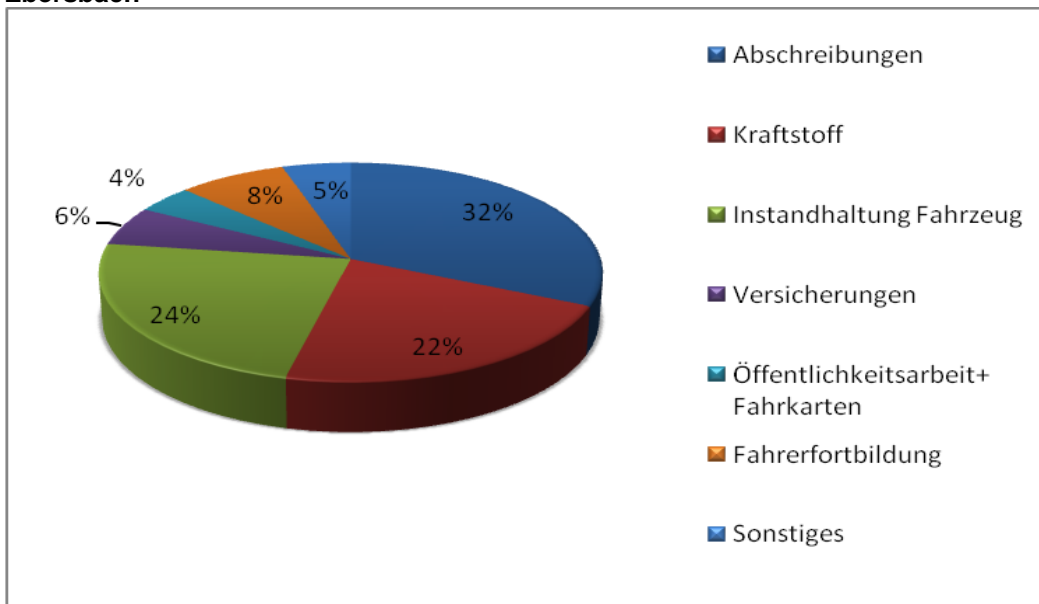
<sup>100</sup> Vgl. Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft, Ministerrat beschließt Entwurf für ein Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (LGVFG) und Einbringung in den Landtag, <http://www.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/75032/>, zuletzt geprüft am 20.08.2012.

Kostenvolumen dort sich extrem von dem anderer Bürgerbusbetriebe abhebt, der Betrieb deutlich größer dimensioniert ist.<sup>101</sup>

Eine detaillierte Kostenaufschlüsselung erfolgte nur in vier Rückläufen.

Die Kostenstruktur des Bürgerbusbetriebs Ebersbach<sup>102</sup> erscheint exemplarisch. Wie Abbildung 9 zeigt, entfallen auf die Abschreibungen ca. ein Drittel der Kosten, jeweils ca. ein Viertel auf Kosten für Kraftstoff und Instandhaltung. Die Kostensumme belief sich in Ebersbach auf 24.200 Euro.

**Abbildung 9: Aufwandspositionen, beispielhaft dargestellt am Bürgerbus Ebersbach**



Quelle: Eigene Darstellung

### 5.5.4 Erträge

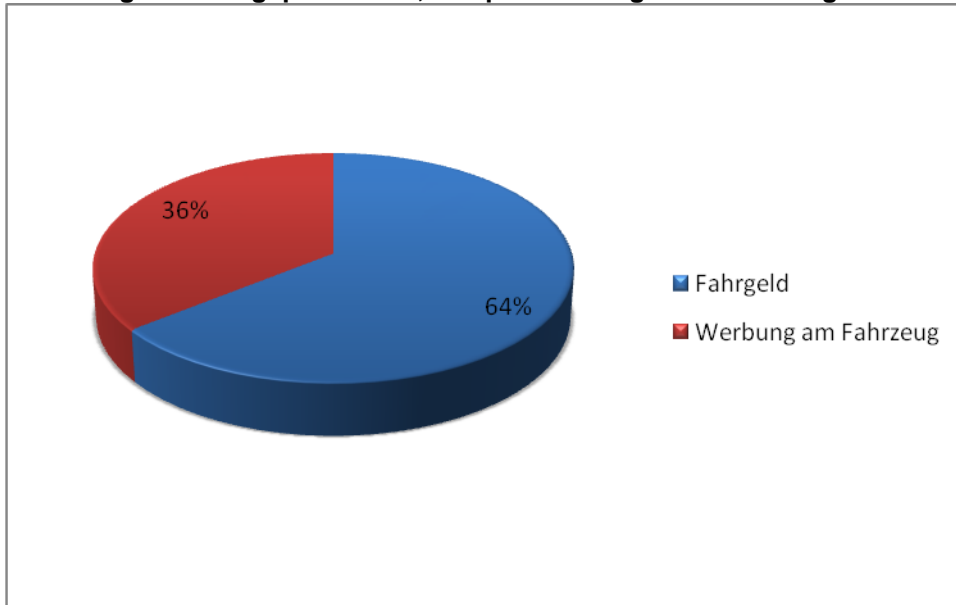
Die Hauptertragsquellen stellen zum einen der Verkauf von Fahrkarten und zum anderen die Ausweisung von Werbeflächen auf dem/den Fahrzeug/en dar. Hinzu addieren sich öffentliche Fahrzeugförderungen, die möglicherweise auf die Nutzungsjahre verteilt anzusetzen waren. Analog zu Abbildung 9 sind in Abbildung 10 die prozentualen Anteile der

<sup>101</sup> Vgl. Kapitel 5.4.1.

<sup>102</sup> Vgl. Anlage 2 e: Aufwands- und Ertragsanalyse, Beispiel Bürgerbus Ebersbach.

Positionen im Falle Ebersbachs dargestellt. Hier etwa bilden die Fahrgeleinnahmen rund die Hälfte der Erträge.

**Abbildung 10: Ertragspositionen, beispielhaft dargestellt am Bürgerbus Ebersbach**



Quelle: Eigene Darstellung

#### 5.5.4.1 Fahrgelderlöse

Die untersuchten Bürgerbusbetriebe haben sich auf Inseltarife festgelegt, das heißt, es werden nicht die Tarife des umliegenden Verkehrsverbundes, angewendet, sondern die Preise individuell gestaltet.

Die Fahrpreise für einen Einzelfahrschein liegen bei den untersuchten Betrieben bei einem Euro. Es wurden lediglich zwei Ausnahmen festgestellt, die einen abweichenden Preis in Höhe von 60 bzw. 80 Cent ausweisen.<sup>103</sup> Darüber hinaus werden häufig Mehrfartenkarten angeboten. Auch die Ausgabe von Gutscheinen oder die Vergabe von Freikarten im Rahmen des kommunalen Marketings bietet sich an. Die Fahrscheine gelten für eine beliebige Fahrtstrecke. Dies hält den Aufwand für die Fahrkartenerstellung minimal. Einige Bürgerbuslinien akzeptieren darüber hinaus Verbundkarten als Fahrschein. Hierfür können Erstattungsbeträge

---

<sup>103</sup> Vgl. Anlage 2 a: Auswertung Größenklassen Kommunen, Fahrgastzahlen, Fahrpreise.

mit dem umgebenden Verkehrsverbund ausgehandelt werden. Vom Beförderungspreis ist ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz von 7 % abzuführen.

Zu den regulären Einnahmen aus Fahrkartenverkäufen können Ausgleichszahlungen des Landes auf Grundlage der §§ 145 und 148 des Neunten Sozialgesetzbuchs (SGB IX) für die kostenlose Beförderung von Schwerbehinderten hinzukommen. Das örtlich zuständige Regierungspräsidium erstattet den Verkehrsunternehmen auf Antrag<sup>104</sup> anteilig die ihnen im Nahverkehr durch die unentgeltliche Beförderung von schwerbehinderten Personen (Behindertenausweis mit Merkzeichen G) entstandenen Fahrgeldausfälle. Die Erstattung der Fahrgeldausfälle errechnet sich nach einem landeseinheitlichen Vomhundertsatz der von den Unternehmen nachgewiesenen Fahrgeldeinnahmen im Nahverkehr.<sup>105</sup> In Bürgerbussen ist der Anteil schwerbehinderter Personen unter den Fahrgästen aufgrund der Nutzerstruktur deutlich erhöht. Deshalb bietet sich der Antrag auf Erstattung nach der Härtefallregelung in § 148 Abs. 5 SGB IX an. Hier muss das Verkehrsunternehmen einen höheren Anteil Schwerbehinderter im Fahrgastaufkommen nachweisen. Von Bad Krozingen ist bekannt, dass von dieser Klausel Gebrauch gemacht wird. Für das Jahr 2010 erhielt die Kommune nachträglich einen Erstattungsbetrag von rund 30 Cent pro beförderten schwerbehindertem Fahrgast (Fahrpreis regulär 60 Cent).<sup>106</sup>

Längst nicht immer wird von den Vereinen von dieser Möglichkeit der Einnahmeerzielung auch Gebrauch gemacht. Motiv hierfür kann – wie beispielsweise in Salach der Fall – sein, dass der Anteil tatsächlich ohne entsprechendes Entgelt beförderter schwerbehinderter Personen unter den Fahrgästen sich auf einem niedrigen Niveau bewegt. Trotz des Hinweises, dass ein Behindertenausweis als Fahrschein genügt, bezahlen

---

<sup>104</sup> Vgl. Regierungspräsidium Stuttgart, Antrag auf Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung von schwerbehinderten Menschen im öffentlichen Personenverkehr, <http://www.rp.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/show/1158885/rps-ref46-antr.pdf>, zuletzt geprüft am 20.08.2012.

<sup>105</sup> Vgl. § 148 Abs. 1-4 SGB IX.

<sup>106</sup> Vgl. Anlage 3: Antwortbogen Bad Krozingen, Frage 5d.

viele dieser Fahrgäste einen Fahrschein, weil sie das Projekt unterstützen möchten.<sup>107</sup> Bei niedrigen Beförderungszahlen Schwerbehinderter stehen die zu erwartenden Erstattungsgelder also in keiner Relation mit dem mit der Beantragung der Erstattungsgelder verbundenen bürokratische Aufwand.

#### 5.5.4.2 Erträge aus Werbung, Zuwendungen und Mitgliedsbeiträgen

Werbung auf dem Fahrzeug, so ergab die Befragung, kann jährliche Einnahmen im niedrigen fünfstelligen Bereich generieren und trägt damit maßgeblich zur Finanzierung des Bürgerbusses bei.<sup>108</sup> Die Werbeeinnahmen sind oft sogar deutlich höher anzusetzen als die Einnahmen durch Beförderungsentgelte. In einem Vertrag zur Vermietung von Werbeflächen<sup>109</sup> werden die Modalitäten mit den meist ortsansässigen Werbepartnern aus Handwerk, Wirtschaft oder Einzelhandel geregelt. Als Sondermodell soll Pfullendorf genannt werden, welches Werbeflächen an ansässige Firmen im Gegenzug für das Vorhalten von Ab- und Unterstellmöglichkeiten des Fahrzeugs vergeben hat.<sup>110</sup>

Die Einnahmen aus privaten Zuwendungen sind marginal. Dies ist nicht zuletzt mit mangelnden steuerlichen Anreizen für potentielle Spender zu begründen.<sup>111</sup>

Mitgliedsbeiträge wurden nicht in allen Fällen erhoben bzw. ausgewiesen. Über das Gewicht ihres – tendenziell geringen – Anteils an den Erträgen kann hier deshalb keine signifikante Aussage gemacht werden.

---

<sup>107</sup> So etwa eine Auskunft auf dem Wege des Mailverkehrs mit dem Bürgerbusverein Salach.

<sup>108</sup> Vgl. Anlage 2 d: Auswertung Aufwand und Ertrag, Deckungsgrade.

<sup>109</sup> Ein Mustervertrag findet sich auf der Internetpräsenz des Pro Bürgerbus NRW e. V., <http://www.pro-buergerbus-nrw.de/index.php?id=musterunterlagen>.

<sup>110</sup> Vgl. Anlage 4: Antwortbogen Pfullendorf, Frage 5b.

<sup>111</sup> Vgl. Kapitel 5.5.1.

### 5.5.5 Kostendeckung

Die Ermittlung eines „Kostendeckungsgrades“ ist ein schwieriges Unterfangen, da im Bereich des ÖPNV eine uneinheitliche Interpretation dieses Begriffes vorherrscht.<sup>112</sup> Generell geht es bei der Ermittlung eines Kostendeckungsgrades um die Frage, in welchem prozentualen Ausmaß die im Betrieb angefallenen Kosten durch die eben dort erwirtschafteten Leistungen gedeckt sind. Streng genommen dürften für die Ermittlung eines Kostendeckungsgrades lediglich die betriebsbedingten Aufwendungen (=Kosten) den betriebsbedingten Erträgen (=Leistungen) gegenübergestellt werden. Sponsorengelder, Spenden und Werbeeinnahmen sind indessen ebenso neutrale Erträge wie alle öffentlichen Zuwendungen. Sollten Fahrzeuge aus öffentlichen Zuwendungen finanziert worden sein, ist auch deren Aktivierung nicht zu empfehlen<sup>113</sup>, demgemäß wären bei den Kosten auch keine Abschreibungen zu berücksichtigen. Vereinfachend wurde hier eine Aktivierung der Fahrzeugbestände unterstellt, insoweit Abschreibungen rückgemeldet wurden. Auf der Ertragsseite wurden – ebenfalls vereinfachend – alle Erträge, also betriebsbedingte und neutrale (ausgenommen die öffentlichen Zuwendungen) den von den Betreibern rückgemeldeten Kosten gegenübergestellt. Bei letzteren handelt es sich nur um Aufwendungen, die direkt dem Busbetrieb zuordenbar sind. Aufwendungen für die Vereinsorganisation fallen nicht hierunter.

Zur Ermittlung des so definierten Deckungsgrades konnte auf die Angaben aus acht Fragebögen zurückgegriffen werden.<sup>114</sup> Der durchschnittliche prozentuale Deckungsgrad der untersuchten Betriebe

---

<sup>112</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Die Zukunft des ÖPNV-Reformbedarf bei Finanzierung und Leistungserstellung, Stand: April 2007, [http://www.mobilitaet21.de/uploads/media/2007\\_04\\_Die\\_Zukunft\\_des\\_%C3%96PNV\\_-\\_Reformbedarf\\_bei\\_Finanzierung\\_und\\_Leistungserstellung.pdf](http://www.mobilitaet21.de/uploads/media/2007_04_Die_Zukunft_des_%C3%96PNV_-_Reformbedarf_bei_Finanzierung_und_Leistungserstellung.pdf), zuletzt geprüft am 20.08.2012, (zitiert: Wissenschaftlicher Beirat des BMVBS, Zukunft des ÖPNV), S. 8.

<sup>113</sup> Vgl. ebenda.

<sup>114</sup> Vgl. Anlage 2 d: Auswertung Aufwand und Ertrag, Deckungsgrade.



lag bei 95 % und damit höher als im gesamten ÖPNV<sup>115</sup>. Dabei wiesen die Ergebnisse eine Spanne von 43 % bis 129 % auf. Dieses durchaus erfreuliche Gesamtergebnis ist damit zu erklären und mithin auch ein Stück weit zu relativieren, weil die Kommunen teilweise Aufwendungen des Betriebs übernehmen. Beispielhaft angeführt seien hier Fahrerschulungen oder Versicherungsbeiträge. Da im Übrigen die Vollständigkeit der Angaben nicht überprüfbar war, ist es denkbar, dass insbesondere Angaben über kleinere Posten wie Erstattungsbeträge, Öffentlichkeitsarbeit und Fahrkartendruck im Antwortbogen nicht angegeben wurden.

Zu berücksichtigen ist auch, dass je nach Grad der Aufgabenübertragung an die Kommune<sup>116</sup> dort ein Mehraufwand an Arbeit anfällt, der Verwaltungskosten verursacht, jedoch nicht in der Kostenrechnung der Vereine auftaucht. Bad Krozingen hingegen als ein „Sonderfall“ eines kommunalen Bürgerbusbetreibers weist Personalkosten im Verwaltungsbereich aus, was sich dann natürlich deutlich negativ auf die Kostendeckung auswirkt; es wird dort lediglich ein Deckungsgrad von knapp 50 % erreicht.<sup>117</sup>

### 5.5.6 Umgang mit Defiziten

Manchen Bürgerbussen gelingt es also, ohne Verluste zu wirtschaften. Fallen dennoch Defizite an, so müssen diese letztlich von der beteiligten Kommune aufgebracht werden. Bei einigen Betrieben ist geregelt, dass den Vereinen das Defizit auferlegt ist. Gerne wird vertraglich auch eine Defizitobergrenze festgeschrieben, bis zu der die Gemeinde die Verluste

---

<sup>115</sup> Vgl. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (Hrsg.), Jahresbericht 2011/2012, Köln 2012, S. 25f. Dort wird für 2010 für den gesamten ÖPNV (VDV Mitglieder) ein Kostendeckungsgrad von ca. 77% ausgewiesen. Allerdings verweist der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung auf Ungereimtheiten bei der Berechnungsmethode des VDV, sieht den o. g. Kostendeckungsgrad als zu hoch angesetzt, weil u. a. „die Bezuschussung von Fahrzeugbeschaffungen nicht berücksichtigt“ ist. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat des BMVBS, Zukunft des ÖPNV, S. 8.

<sup>116</sup> Vgl. Kap. 5.3.1.5.

<sup>117</sup> Vgl. Anlage 2 d: Auswertung Aufwand und Ertrag, Deckungsgrade.

abdeckt. Besteht dennoch eine Finanzierungslücke, dann wird der Gemeinderat bzw. die Verwaltung zusätzliche Gelder freigeben oder sich entscheiden müssen, das Angebot nicht mehr mitzutragen, was dann der Einstellung des Projektes gleichkommt.

Problematisch gestaltet sich die Absicherung der Finanzierung zumeist nach einigen Jahren, wenn Ersatzfahrzeuge angeschafft werden müssen, da Abschreibungen nicht vollständig erwirtschaftet werden können. Im seit 2003 bestehenden Pilotprojekt in Salach trat genau dieses Problem auf.

Im Modell „Kommunaler Betreiber“ kann der Bürgerbus über ein öffentliches Unternehmen wie die Stadtwerke betrieben werden. Dies ermöglicht die Quersubventionierung von ÖPNV-Leistungen, indem der defizitäre ÖPNV-Betrieb durch Überschüsse aus anderen Geschäftsfeldern<sup>118</sup> mitfinanziert wird.<sup>119</sup>

## **5.6 Weitere Erwartungen an einen Bürgerbusbetrieb**

Abschließend sollen auch noch Erwartungshaltungen von Seiten der Bürger, der Kommunen, der Verkehrsbetriebe oder auch der örtlichen Gewerbetreibenden dargestellt werden, die sich nicht unter dem Begriff „Mobilität“ subsumieren lassen.

### **5.6.1 Umweltpolitische Erwartungen**

Über die Ziele des Bürgerbusvereins Bad Krozingen ist in der Vereinssatzung vermerkt: „Zweck des Vereins ist die Reduzierung des Individualverkehrs in der Gemeinde und damit Verringerung der Schadstoffemissionen [...].“<sup>120</sup> Dieses Beispiel macht deutlich, dass umweltpolitische Aspekte bei den Überlegungen zur Einführung eines

---

<sup>118</sup> Häufig fallen diese Überschüsse im Bereich der Energieversorgung an.

<sup>119</sup> Vgl. Heinze, Christian, Personenbeförderungsgesetz. Handkommentar, 1. Aufl., Baden-Baden 2007, S. 58.

<sup>120</sup> Bürgerbusverein Bad Krozingen e. V., Internetpräsenz, <http://www.buergerbus-bad-krozingen.de/>, zuletzt geprüft am 20.08.2012.

Bürgerbus-Systems durchaus eine Rolle spielen. Allerdings ist dieses Motiv als nachrangig zu bezeichnen. Zu gering und auch schwer quantifizierbar ist der Beitrag eines einzelnen Fahrzeugs, um die „Ökobilanz“ aufzubessern.

Das durch den Bürgerbus dargestellte ergänzende ÖPNV-Angebot wird nicht zuletzt aufgrund seiner Nutzerstruktur<sup>121</sup> nur unwesentlich zur Verringerung des MIV beitragen, da ältere Menschen – zumindest noch aktuell – eine verhältnismäßig geringe Beteiligung am Individualverkehr aufweisen.

### 5.6.2 Die „soziale Komponente“

In den Antworten zum Fragebogen wurde mehrfach deutlich, wie wichtig für manche Fahrgäste neben der reinen Transportfunktion des Bürgerbusses die Möglichkeit ist, „von zuhause raus und unter die Leute“ zu kommen, sich im Bus mit anderen auszutauschen, Kontakte zu knüpfen und zu pflegen. Ältere Menschen als Hauptnutzer der Bürgerbusse leben häufig alleine und haben ein besonderes Bedürfnis nach sozialen Kontakten.

### 5.6.3 Marketingaspekte

Ein im Rahmen der Einführung eines Bürgerbusses häufig geäußelter Wunsch der Kommunen, aber auch der örtliche Geschäftstreibenden ist die Aufwertung der Attraktivität der Gemeinde. Man erhofft sich eine Belebung der Innenstadt und einen größeren Zustrom zu Geschäftslagen. Inwieweit diese Erwartungen erfüllt werden können, ist an dieser Stelle nicht zu klären. Auffällig ist, dass beispielsweise ein Kurort wie Bad

---

<sup>121</sup> Vgl. Kap. 5.4.2.

Krozingen die Existenz eines Bürgerbusbetriebes in seine Stadtmarketing-Bemühungen mit einbezieht.<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> Vgl. Anlage 3: Antwortbogen Bad Krozingen, Frage 4c.

## **6 Ein Blick zu den Nachbarn: Bürgerbusse in anderen Bundesländern**

Die ursprünglich aus Großbritannien stammende Idee des Bürgerbusses ist vor allem in den Niederlanden bereits seit Ende der siebziger Jahre etabliert.<sup>123</sup> Dort verkehren gegenwärtig über 1000 der sogenannten „Buurtbusse“. In den an der niederländischen Grenze liegenden nordrhein-westfälischen Gemeinden Heek und Legden wurde das erste deutsche Bürgerbusprojekt in Betrieb genommen.<sup>124</sup> Mittlerweile sind in NRW über 100 Bürgerbusse unterwegs.<sup>125</sup> NRW kommt auf diesem Gebiet deshalb eine Vorreiterrolle innerhalb Deutschlands zu. Bundesweit hat das Modell zwischenzeitlich in neun der 16 Bundesländer eine mehr oder weniger große Verbreitung gefunden.

Neben NRW können insbesondere Bayern und Niedersachsen mit einer nennenswerten Anzahl von Bürgerbusbetrieben aufwarten. In Bayern werden die Bürgerbusprojekte meist von Kommunalverwaltungen betreut, organisiert und finanziert. Eine Besonderheit des Bürgerbusmodells in Niedersachsen ist, dass auf vielen Bürgerbuslinien reguläre Verbundtarife gelten. Weitere Bundesländer, in denen Bürgerbusbetriebe existieren, sind Brandenburg, Hessen, Rheinland Pfalz, Sachsen und Schleswig Holstein. Die Zahl der Bürgerbusbetriebe bewegt sich in diesen Ländern gemäß einer Zusammenstellung aus dem Jahr 2010 jeweils im niedrigen einstelligen Bereich.<sup>126</sup> In den ostdeutschen Bundesländern hat sich die Bedienungsform Bürgerbus erstaunlicherweise noch kaum etablieren können, obwohl Siedlungs- und Bevölkerungsstruktur – viele kleinstädtisch geprägte Räume, verbunden mit einer geringen Bevölkerungsdichte – diese Bedienungsform attraktiv erscheinen lassen müssten. Zudem vollzieht sich der demografische Wandel dort noch

---

<sup>123</sup> Vgl. Pro Bürgerbus NRW e. V., Bürger fahren für Bürger, S. 7.

<sup>124</sup> Vgl. ebenda, S. 5.

<sup>125</sup> Vgl. Pro Bürgerbus NRW e. V., Internetpräsenz.

<sup>126</sup> Vgl. Pro Bürgerbus NRW e.V., Steig ein – Bürgerbusse in NRW, [http://www.pro-buergerbus-nrw.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/Broschuere\\_25J.pdf](http://www.pro-buergerbus-nrw.de/fileadmin/user_upload/pdf/Broschuere_25J.pdf), S. 16 ff.

stärker und schneller als im Westen, insbesondere im Südwesten Deutschlands.

In NRW und Niedersachsen können im Gegensatz zu den übrigen Bundesländern spezielle Fördermittel für Bürgerbus-Systeme abgerufen werden. Das ÖPNV-Gesetz NRW <sup>127</sup> und die dazu ergangene Verwaltungsvorschrift <sup>128</sup> gehen explizit auf die Bürgerbusförderung ein. Die Erstbeschaffung eines Fahrzeuges wird in NRW mit 40.000 Euro, die Ersatzbeschaffung mit 35.000 Euro gefördert. Eine behindertengerechte Ausstattung erhöht die Förderbeträge um jeweils 5.000 Euro. Für die Beschaffung eines Bürgerbusfahrzeugs mit Erdgas- oder Hybridantrieb wird ein zusätzlicher Zuschuss von 2.000 Euro gewährt. Zusätzlich erhalten Bürgerbusvereine jährliche eine Pauschale von 5.000 Euro für die Abwicklung der Vereinsorganisation. In Abhängigkeit der zuwendungsfähigen Ausgaben fördert das Land Niedersachsen mit bis zu 52.500 Euro die Beschaffung von Standard- (Hochboden-) Bürgerbussen. Die Anschaffung eines Niederflurfahrzeuges wird mit maximal 60.000 Euro unterstützt. Für eine behindertengerechte Einstiegshilfe am Fahrzeug können bis zu 4.500 Euro Fördermittel beantragt werden. <sup>129</sup> Eine derartige „Stimulanz“ durch die politischen Entscheidungsträger befördert natürlich mögliche Initiativen vor Ort.

---

<sup>127</sup> Vgl. § 14 des Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW).

<sup>128</sup> Vgl. Verwaltungsvorschriften zum Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (VV-ÖPNVG NRW).

<sup>129</sup> Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Bestimmungen über die Gewährung von Zuwendungen für die Beschaffung von neuen Bürgerbusfahrzeugen in Niedersachsen, Stand: Januar 2011, [http://www.lnvg.de/fileadmin/user\\_upload/Formulare/Foerderung/2011\\_Bestimmungen\\_Buegerbus-Foerderung.pdf](http://www.lnvg.de/fileadmin/user_upload/Formulare/Foerderung/2011_Bestimmungen_Buegerbus-Foerderung.pdf), zuletzt geprüft am 27.08.2012, S. 2.

## 7 Fazit und Ausblick

Unübersehbar ist, dass Bürgerbus-Systeme aus dem Bedürfnis heraus initiiert werden, die Mobilität innerhalb einer Gemeinde zu verbessern. Gleichzeitig treten durchaus erwünschte „Synergieeffekte“ auf: gelebte Bürgerbeteiligung und die Teilhabe älterer Menschen am Gemeinwesen. Ältere Menschen konnten, obgleich Bürgerbusse ausdrücklich für die gesamte Bevölkerung ausgelegt sind, als Hauptnutzergruppe ausgemacht werden.

Bürgerbusse besitzen gegenüber anderen alternativen Bedienungsformen den Vorteil, dass sie durch den Einsatz ehrenamtlicher Fahrer kostengünstig betrieben werden können und so ihre sukzessive Einführung in weiteren Regionen oft erst möglich gemacht wird.

Hinzu kommt eine hohe und wachsende Akzeptanz in der Bürgerschaft, nicht zuletzt, weil das Projekt von ihr selbst mitgetragen wird. Ein erfolgreicher Start eines Bürgerbusprojektes befördert die Akzeptanz zusätzlich. Mit dem Engagement ehrenamtlich tätiger Bürger „steht und fällt“ der Bürgerbusbetrieb, was zugleich einerseits als größte Schwäche und andererseits als größte Stärke des Modells bezeichnet werden kann: niedrige Kosten und aktive Bürgerbeteiligung einerseits, die immerwährende Rekrutierungsaufgabe, nämlich motivierte „Ehrenamtler“ zu finden, um den Fortbestand des Projekts zu sichern, andererseits. Die Befragungsergebnisse zeigen indessen, dass die Größe des Fahrerkreises vor Ort konstant gehalten werden kann bzw. eher wächst. Nicht zuletzt auf Grund der Erfahrungen in NRW, wo nun innerhalb von bereits 27 Jahren nur zwei Betriebe eingestellt wurden,<sup>130</sup> kann von einer Zukunftsfähigkeit solcher Projekte auch in Baden-Württemberg ausgegangen werden. Hierzulande musste übrigens noch kein Bürgerbusprojekt seinen Betrieb wieder einstellen; bis auf eine

---

<sup>130</sup> Vgl. Pro Bürgerbus NRW e. V., Pro Bürgerbus NRW e. V., Bürger fahren für Bürger, S. 5.

Ausnahme waren alle Bürgerbusbetreiber überzeugt davon, dass ihr Projekt fortgeführt werden wird.<sup>131</sup>

Ein zentrales Problem bleibt sicher die nachhaltige Finanzierung von Bürgerbusbetrieben. Hier ist der Gesetzgeber auf Landesebene gefragt, spezielle Förderprogramme aufzulegen bzw. auszubauen und eine ÖPNV-Bedienung mit alternativen Bedienungsformen besser im Nahverkehrsgesetz zu verankern.

Wünschenswert wäre eine möglichst integrierte Betrachtung, Untersuchung und Bewertung, eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse verschiedener lokaler ÖPNV-Konzepte – also solche ohne und solche unter Einbeziehung von Bürgerbusbetrieben. Allerdings stieße ein solches Vorhaben wohl in dem Moment an Grenzen, sobald eine Quantifizierung des Zusatznutzens an Lebensqualität versucht werden müsste, der sich durch den Mobilitätsgewinn der auf den ÖPNV in Sonderheit angewiesenen Bevölkerungsgruppen einstellen könnte. Gesichert erscheint, dass die Gruppe der älteren Menschen als Zielgruppe für den ÖPNV an Bedeutung gewinnen wird. Insoweit es nun politischer Wille der Entscheider ist, Mobilität als Teil der Daseinsvorsorge gerade auch abseits der großen Stadtzentren nachhaltig zu verbessern oder zumindest auf den heutigen Stand zu erhalten, erscheint das Betreten von „Neuland“ im ÖPNV, wie es der Aufbau eines Bürgerbus-Systems darstellt unumgänglich. Dieses ergänzende ÖPNV-Angebot kann mithelfen, eine alternde Bevölkerung in peripheren Räumen zu halten und die Attraktivität dortiger Wohnlagen zu erhöhen.

Aus Sicht des Verfassers erscheint es bedauerlich, dass differenzierte Bedienungsmodelle im PBefG noch als Ausnahme betrachtet werden. Es läge in der Verantwortung des Bundesgesetzgebers, im Rahmen der Novellierung des PBefG alternative Bedienungskonzepte gesetzlich zu verankern, um den auf kommunaler Ebene Verantwortlichen für den öffentlichen Verkehr Rechtssicherheit im Genehmigungsprozess und

---

<sup>131</sup> Vgl. Anlagen 3-14: Antwortbögen, Fragen 6c.



somit mehr Spielraum bei der Ausgestaltung des Nahverkehrs zu verschaffen.

Darüber hinaus wäre den Bürgerbusbetrieben bzw. den entsprechenden Vereinen hierzulande anzuraten, nach dem Vorbild Nordrhein-Westfalens die Gründung einer Dachorganisation bzw. eines Landesverbandes der Bürgerbusvereine anzustreben. Ein solcher Verband könnte insbesondere in der Startphase eines Projekts wichtige Hilfestellungen leisten.

Abschließend sei noch der Hinweis erlaubt, dass Bürgerbusinitiativen, insoweit sie aus der Bevölkerung heraus angestoßen werden, nicht zuletzt ein Element der in jüngster Zeit von vielen Politikern im Munde geführten „Bürgergesellschaft“ darstellen. Das, was üblicherweise unter dem – allerdings ziemlich offenen – Begriff verstanden wird, nämlich ganz allgemein die „gesellschaftliche Selbstorganisation [...] unabhängig vom Staat und außerhalb des Marktes“<sup>132</sup>, trifft insoweit auch auf Strukturen im Bürgerbussystem zu, indem sich dort Bürger u.a. auch für das Gemeinwesen engagieren, in einer gesellschaftlichen Öffentlichkeit, die zumindest zunächst und zumindest zum Teil nicht staatlich organisiert ist. Bürgerbusse sind ein kleiner Mosaikstein einer aktiven demokratischen Gesellschaft, in der Teile der Bevölkerung sich i. w. S. politisch einmischen, Mitverantwortung übernehmen und Solidarität praktizieren. Gesetzgeber und Verwaltung sind aufgerufen, für ein solches Engagement die entsprechenden Voraussetzungen zu schaffen – das „Erfolgsmodell Bürgerbus“ hätte es verdient.

---

<sup>132</sup>Jürgen Kocka, zit. in: Stiftung MITARBEIT, Bürgergesellschaft: Vision, Realität und Geisteshaltung, <http://www.buergergesellschaft.de/ueber-uns/was-verstehen-wir-unter-buergergesellschaft/annaehuerungen-an-einen-begriff/vision-realitaet-und-geisteshaltung/vision-realitaet-und-geisteshaltung/105619/>, zuletzt geprüft am 23.08.2012.

## **Anlagen (CD-ROM)**

*Sämtliche Anlagen befinden sich auf dem beigefügten Datenträger.*

## Literaturverzeichnis

**Bauer, Michael:** Personenbeförderungsgesetz. Kommentar, Köln 2010.

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.):** Zu Ihrer Sicherheit. Unfallversichert im freiwilligen Engagement, Stand: April 2011, o. O. 2011

**Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesinstitut für Bau-Stadt-und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.):** Mobilitätskonzepte zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen, BBSR-Online-Publikation Nr. 10/2009, Online verfügbar unter [http://www.bbsr.bund.de/cln\\_032/nn\\_21918/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2009/ON102009.html](http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_21918/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2009/ON102009.html), zuletzt geprüft am 29.07.2012

**Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesinstitut für Bau-Stadt-und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.):** ÖPNV: Planung für ältere Menschen. Ein Leitfaden für die Praxis, BMVBS-Online-Publikation 09/2010, Online verfügbar unter [http://www.bbsr.bund.de/nn\\_629248/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2010/ON092010.html](http://www.bbsr.bund.de/nn_629248/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2010/ON092010.html), zuletzt geprüft am 17.08.2012

**Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesinstitut für Bau-Stadt-und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.):** Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV. Ein Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen, korrigierte Ausg., Berlin/Bonn 2009

**Bürgerbusverein Bad Krozingen e. V.:** Internetpräsenz, Online verfügbar unter <http://www.buergerbus-bad-krozingen.de/>, zuletzt geprüft am 20.08.2012

**Dennig, Daniela/Sieber, Niklas:** Alternative Bedienungsformen im ÖPNV. Typisierung und rechtlicher Rahmen, Online verfügbar unter <http://www.niklas-sieber.de/Publications/Bedienungsformen.pdf>, zuletzt geprüft am 31.07.2012

**Forschungsgruppe Wahlen Telefonfeld:** Flächenland Baden-Württemberg. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage Juni 2012, Auftraggeber: Staatsministerium Baden-Württemberg, Online verfügbar unter [http://www.filstalexpress.de/attachments/article/6234/Anlage%20151%20\\_Umfrage\\_FI%C3%A4chenland\\_Pr%C3%A4sentation.pdf](http://www.filstalexpress.de/attachments/article/6234/Anlage%20151%20_Umfrage_FI%C3%A4chenland_Pr%C3%A4sentation.pdf), zuletzt geprüft am 29.07.2012

**Heinze, Christian:** Personenbeförderungsgesetz. Handkommentar, 1. Aufl., Baden-Baden 2007

**L-Bank:** Informationsblatt zur Förderung der Beschaffung von emissionsarmen Linienomnibussen nach dem Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (LGVFG), Stand: Mai 2011, Online verfügbar unter <https://formulare.virtuelles-rathaus.de/servlet/de.formsolutions.FillServlet?param1=08212000-01-0006&query=1&knr=08212000-01&template=KF8593LB&print=1&direktstart=1&reset=0&f=d.pdf>, zuletzt geprüft am 20.08.2012

**Mayer, Horst Otto:** Interview und schriftliche Befragung. Entwicklung, Durchführung und Auswertung, 4. Aufl., München 2008

**Mehlert, Christian:** Die Einführung des AnrufBus im ÖPNV. Praxiserfahrungen und Handlungsempfehlungen (Schriftenreihe für Verkehr und Technik, 91), Bielefeld 2001

**Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg:** Versicherungsschutz im ehrenamtlichen und bürgerschaftlichen Engagement, Online verfügbar unter [http://www.sozialministerium-bw.de/de/Versicherungsschutz\\_im\\_ehrenamtlichen\\_und\\_buergerschaftlichen\\_Engagement/100373.html](http://www.sozialministerium-bw.de/de/Versicherungsschutz_im_ehrenamtlichen_und_buergerschaftlichen_Engagement/100373.html), zuletzt geprüft am 23.08.2012

**Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg :** Ministerrat beschließt Entwurf für ein Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (LGVFG) und Einbringung in den Landtag, Online verfügbar unter <http://www.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/75032/>, zuletzt geprüft am 23.08.2012

**Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg:** Technische Richtlinie zum Busprogramm 2012. Technische Anforderungen an die förderfähigen Linienbusse, Stand: Februar 2012, Online verfügbar unter <http://www.l-bank.de/lbank/download/dokument/111290.pdf>, zuletzt geprüft am 20.08.2012

**Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr:** Bestimmungen über die Gewährung von Zuwendungen für die Beschaffung von neuen Bürgerbusfahrzeugen in Niedersachsen, Stand: Januar 2011, Online verfügbar unter [http://www.lnvg.de/fileadmin/user\\_upload/Formulare/Foerderung/2011\\_Bestimmungen\\_Buegerbus-Foerderung.pdf](http://www.lnvg.de/fileadmin/user_upload/Formulare/Foerderung/2011_Bestimmungen_Buegerbus-Foerderung.pdf), zuletzt geprüft am 27.08.2012

**Porst, Rolf:** Fragebogen. Ein Arbeitsbuch, 3. Aufl., Wiesbaden 2011

**Pro Bürgerbus NRW e. V.:** Internetpräsenz, Online verfügbar unter <http://www.pro-buergerbus-nrw.de/>, zuletzt geprüft am 29.07.2012

**Pro Bürgerbus NRW e. V. (Hrsg.):** Bürger fahren für Bürger. Leitfaden für die Einrichtung und den Betrieb von Bürgerbussen, Stand: Februar 2012, o. O. 2012

**Pro Bürgerbus NRW e.V.:** Steig ein – Bürgerbusse in NRW, Online verfügbar unter [http://www.pro-buergerbus-nrw.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/Broschuere\\_25J.pdf](http://www.pro-buergerbus-nrw.de/fileadmin/user_upload/pdf/Broschuere_25J.pdf)

**Regierungspräsidium Stuttgart:** Antrag auf Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung von schwerbehinderten Menschen im öffentlichen Personenverkehr., Online verfügbar unter <http://www.rp.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/show/1158885/rps-ref46-antr.pdf>, zuletzt geprüft am 20.08.2012

**Schlag, Bernhard/Megel, Katrin:** Mobilität und gesellschaftliche Partizipation im Alter, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Band 230, Berlin 2002

**Sieber, Niklas:** Systematisierung Alternativer Bedienungsformen im ÖV. AMABILE. Arbeitspapier 1, Karlsruhe 2002

**Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.):** Demografischer Wandel in Deutschland. Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern, Heft 1, Ausgabe 2011, Wiesbaden 2011

**Statistisches Bundesamt:** Internetpräsenz, Online verfügbar unter [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2012/07/PD12\\_255\\_12411.html?nn=50746](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2012/07/PD12_255_12411.html?nn=50746), zuletzt geprüft am 23.08.2012

**Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.):** Regionalisierte Bevölkerungsvorausrechnung für Baden-Württemberg bis 2030, Stuttgart 2010

**Stiftung MITARBEIT:** Bürgergesellschaft: Vision, Realität und Geisteshaltung, Online verfügbar unter <http://www.buergergesellschaft.de/ueber-uns/was-verstehen-wir-unter-buergergesellschaft/annaeherungen-an-einen-begriff/vision-realitaet-und-geisteshaltung/vision-realitaet-und-geisteshaltung/105619/>, zuletzt geprüft am 23.08.2012

**Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (Hrsg.):** Jahresbericht 2011/2012, Köln 2012

**Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.):** Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg, Stuttgart o. J.

**Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung:** Die Zukunft des ÖPNV-Reformbedarf bei Finanzierung und Leistungserstellung, Stand: April 2007, Online verfügbar unter [http://www.mobilitaet21.de/uploads/media/2007\\_04\\_Die\\_Zukunft\\_des\\_%C3%96PNV\\_-\\_Reformbedarf\\_bei\\_Finanzierung\\_und\\_Leistungserstellung.pdf](http://www.mobilitaet21.de/uploads/media/2007_04_Die_Zukunft_des_%C3%96PNV_-_Reformbedarf_bei_Finanzierung_und_Leistungserstellung.pdf), zuletzt geprüft am 20.08.2012

## Erklärung

„Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbstständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe.“

Neuffen, 11.09.2012